

LA
DÉTERMINATION ADMINISTRATIVE
DU PRIX DE VENTE
DE L'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 22 mai 1937, à 13 heures 30

PAR

M. HYON

Président : M. MESTRE, professeur.

Suffragants { *MM. LAFERRIÈRE, professeur.*
SCELLE, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

3, RUE SOUFFLOT.

—
1937

LA
DÉTERMINATION ADMINISTRATIVE
DU PRIX DE VENTE
DE L'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA
DÉTERMINATION ADMINISTRATIVE
DU PRIX DE VENTE
DE L'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 22 mai 1937, à 13 heures 30

PAR

M. HYON

Président : M. MESTRE, professeur.

Suffragants { *MM. LAFERRIÈRE, professeur.*
SCELLE, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

3, RUE SOUFFLOT.

1937



LA
DÉTERMINATION ADMINISTRATIVE
DU
PRIX DE VENTE DE L'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE

INTRODUCTION

Deux bâtons d'ambre jaune frottés l'un contre l'autre s'attirent mutuellement. Habile observateur, Thales, en constatant ce fait, découvrait un phénomène nouveau. Et déjà six siècles avant Jésus-Christ, l'énergie électrique se révélait ainsi à l'intelligence humaine.

Je m'en voudrais, même dans le début de cet ouvrage, de tromper l'attente du lecteur qui, confiant dans son titre, compte aborder ici un sujet d'une technique toute moderne, sans se voir imposer le fastidieux préambule historique que les auteurs donnent généralement comme chapeau à leurs œuvres.

Aussi bien, une relation portant sur l'évolution de cette science au cours des 26 siècles qui nous séparent de sa naissance ne peut-elle être que très brève. Seules, en effet, les découvertes successives des manifestations de l'électricité marquent cette évolution.

Nous rappellerons seulement que, vers le xvii^e siècle, Gilbert Jalabert découvre la présence du fluide électrique dans certaines substances grasses. Au milieu du xviii^e, Albert Herber constate que les métaux eux aussi peuvent être électrisés. Cependant, jusqu'à Otto de Magdebourg, les seuls effets connus de ce fluide se réduisaient au phénomène, originairement constaté, d'attraction mutuelle.

Ce sont les expériences de Volta, d'Ampère et de Faraday, notamment, qui devaient permettre de préciser ses propriétés physiques.

Mais au ^{xix}^e siècle, l'électricité sortit du domaine de la physique pure, pour donner lieu à une activité industrielle véritable : Gramme venait de faire tourner la première machine génératrice de courant.

C'est ensuite le problème du transport de l'énergie produite qui se trouve résolu : en 1873, Hippolyte Fontaine réalise ce transport à l'exposition de Vienne ; quelque douze ans plus tard, Marcel Desprez parvient à l'effectuer entre Vizille et Grenoble et, en 1886, une puissance de 100 chevaux partie de Creil peut être utilisée à Paris-la-Chapelle, considérablement réduite, il est vrai, puisque la moitié à peine avait pu être conservée.

Son transport étant ainsi devenu possible, l'énergie électrique voit son utilisation pratique se développer aussitôt. A cette époque, les Municipalités les plus audacieuses commencent à l'employer en vue de l'éclairage.

Depuis lors, ce développement a été rapide et l'extension des applications de l'électricité dépasse aujourd'hui toutes les prévisions d'alors, et le domaine de cette science se révèle, en somme, illimité.

Lorsque, chaque soir, la lumière du jour s'éteint, c'est l'électricité qui, maintenant, assure à la vie sociale la continuité d'éclairage qu'exige pour elle, au regret de plus d'un peut-être, notre siècle d'intense activité.

Elle est la force qui crée le mouvement moteur, à la base des industries ou des déplacements les plus divers. Grâce à elle, dans ce dernier domaine, de lourds convois progressent à des vitesses accélérées avec une remarquable régularité.

Elle procure aux individus, même les plus éloignés les uns des autres, la possibilité d'établir entre eux un contact.

Il n'est pas jusqu'aux malades auxquels elle ne vienne en aide.

Et étant la source de toutes les activités électroniques, elle est à l'origine même d'un grand nombre de théories de la science moderne qui engendrent le progrès.

L'industrie électrique occupe ainsi, dans l'ensemble de l'économie mondiale, une place de premier plan.

Ainsi qu'il ressort des chiffres ci-dessous, les investissements en capitaux la placent directement, comme importance, après celle des chemins de fer.

Chemins de fer.	35 milliards (en 1930)
Industrie électrique (production et distribution).	20 —
Industrie chimique.	15 —
Mines de charbon.	12 —
Sidérurgie.	5 —

Notons, d'ailleurs, dès à présent, que c'est cet investissement énorme qui pèse le plus lourdement, par son amortissement, sur le prix de l'énergie électrique.

Par ailleurs, cette industrie est en complet développement : au cours de ces dernières années, la production, du moins la production hydraulique, a cru sensiblement.

	1929	1930	1931	1922	1933	1934	1935
	—	—	—	—	—	—	—
	EN MILLIONS DE KWH.						
Production hydraulique. . .	5.995	6.975	5.995	5.870	6.550	7.025	7.835
Production thermique. . . .	8.350	8.430	8.355	7.750	8.275	8.230	7.980
Importation	520	435	510	530	480	460	460
Total	14.865	15.840	14.860	14.150	15.305	15.715	16.375
Part de l'hydraulique dans ce total	45	47	44	45	46	48	51

Parallèlement à la production, la consommation augmentait dans la mesure indiquée ci-après :

	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
	—	—	—	—	—	—	—
	EN MILLIONS DE KWH.						
Distributeurs . .	6.495	6.780	6.855	6.855	7.415	7.645	7.890
Houillères . . .	1.515	1.645	1.645	1.520	1.410	1.465	1.485
Sidérurgie . . .	1.560	1.520	1.290	930	1.075	1.015	1.170
Électro-chimie .	2.470	2.875	1.950	1.770	2.015	1.990	2.215
Tractions . . .	830	845	885	875	875	940	965
Pertes	1.995	2.175	2.230	2.320	2.495	2.660	2.650
Total . . .	14.865	15.840	14.860	14.150	15.305	15.715	16.375

On remarque de suite, sur ce tableau, que, durant la période 1929-1935 envisagée, la consommation des distributeurs, c'est-à-dire celle de la masse de la population, augmentait notablement tandis que celle des autres branches, restait à peu près étale ou même diminuait. Mais cette stagnation ou cette régression, dues sans nul doute à la crise économique, ferait vraisemblablement place à de nouveaux accroissements si, comme on peut le prévoir, cette crise prenait fin.

Fait important, la consommation individuelle par abonné s'est accrue ; mais la puissance elle-même a diminué, se plaçant aux environs de 700 watts, alors qu'en 1912 elle était, en moyenne, de 1350 watts.

Cette évolution est due, en grande partie, au développement de l'emploi des appareils ménagers (sur une consommation moyenne de 300 kilowatts heure par habitant, la part de l'éclairage atteint à peine 45 kilowatts heure), à une meilleure utilisation et également, si l'on peut dire, à une « démocratisation » de l'emploi de l'énergie électrique.

Cette consommation individuelle représente d'ailleurs, dans le budget familial, une très faible charge, puisque, sur 110 milliards de salaires payés annuellement, 2,65 milliards seulement ont été dépensés pour la lumière et les applications domestiques.

En même temps que la consommation individuelle, la consommation des Services publics s'accroissait également. Pour l'éclairage public, en particulier, le nombre des foyers qui était, à Paris, de 62 en 1878, est passé à 1700 en 1900, à 6.000 en 1928, pour atteindre, en 1934, le chiffre de 17.000.

Par ailleurs, le nombre des communes dépourvues de toute distribution allait en regressant, de même que le nombre des habitants privés d'énergie électrique.

	1919	1927	1934
Nombre de communes desservies	7.500	18.200	34.700
Nombre d'habitants desservis	24.000.000	30.970.000	40.600.000
Pourcentage de ces derniers dans la population totale	59 %	75 %	97 %

Au 1^{er} janvier 1936, il ne restait plus que 2.231 communes, pour un chiffre de 752.569 habitants, qui restaient dépourvues de toute distribution d'énergie électrique.

Bien entendu, un tel accroissement de consommation a nécessité un développement parallèle des ouvrages de la distribution.

Pour desservir les dix millions d'abonnés en basse tension, il existait, au 1^{er} janvier 1935, 2.635 distributeurs, exploitant une longueur totale de 490.000 kilomètres de lignes électriques, lesquelles se départagent en fractions sensiblement égales en ligne à haute tension — 2^e et 3^e catégories — et en lignes à basse tension — 1^{re} catégorie

De 1927 à 1933, la longueur totale de ces lignes a plus que doublé.

Sur ce nombre élevé de distributeurs, une faible part seulement possède un réseau important :

NOMBRE de réseaux.	ÉNERGIE distribuée annuellement.
—	—
28	Plus de 100 millions de Kw/h.
17	De 50 à 100 — —
46	De 20 à 50 — —
Total	91

Enfin, pour terminer ce rapide aperçu statistique, nous indiquerons que l'énergie distribuée l'est, approximativement, dans la proportion des 3 / 4 en haute tension et du 1 / 4 en basse tension.

Devant l'importance ainsi accusée par l'industrie électrique l'intervention de l'Administration, si elle n'apparaît pas, en général, comme indispensable, ni même comme souhaitable pour régir les activités d'ordre purement industriel, devenait, par contre, nécessaire pour celle des distributeurs, qui s'adressent directement au public et même à la majorité du public.

Cette intervention pouvait se manifester de bien des points de vue : hygiène, sécurité, police, etc...

Dans notre étude, nous nous attacherons particulièrement à l'action administrative se manifestant dans la détermination des prix de vente de l'énergie électrique.

Cette action présente d'autant plus d'importance que, chaque jour, les besoins de la consommation augmentent sous des formes de plus en plus diverses. Elle revêt, d'autre part, un caractère certain d'actualité dans notre période de grande activité politique et d'étatisme, et cela d'autant plus que le prix de l'énergie électrique est devenu une sorte de « slogan » de la propagande électorale.

Nous nous limiterons d'ailleurs aux interventions administratives dans le domaine de la distribution proprement dite, c'est-à-dire que nous laisserons de côté les entreprises hydroélectriques pour lesquelles la vente au public n'est qu'un accessoire de leur industrie principale. Enfin, devant la fréquence et l'im-

portance des actuelles modifications d'ordre administratif, il nous a paru y avoir intérêt à ce que cette étude porte sur l'évolution qui a conduit jusqu'à la situation présente, plus que sur l'état de fait que comporte cette dernière.

Nous n'examinerons donc pas la réglementation détaillée en elle-même et nous chercherons plutôt à découvrir, dans celle-là, les principaux faits de nature à caractériser l'intervention administrative.

PREMIÈRE PARTIE

FORME DE L'INTERVENTION ADMINISTRATIVE

Dans l'état actuel du Droit français, l'intervention administrative à l'égard d'une activité économique quelconque peut consister en une action simplement éventuelle, susceptible de se produire à certains moments seulement ou en une action directe, permanente et totale.

Sous cette dernière forme, elle peut se consacrer elle-même, entièrement, au fonctionnement de l'activité envisagée ou bien, si elle considère celle-ci comme un service industriel ou commercial, la confier à un tiers qui en assumera le risque.

Dans la première hypothèse, l'Administration agira dans le cadre d'une régie, laquelle peut d'ailleurs être une régie intéressée, si l'Administration, au lieu d'exploiter par son propre personnel, confie à un tiers la marche du service envisagé.

Dans la seconde hypothèse, l'Administration recourt à la concession et le tiers qui collabore ainsi avec elle, mais à ses risques et périls, peut être soit une personne physique, soit une société constituée sous une forme quelconque.

Notons de suite que le tiers qui assure la marche d'une régie intéressée peut, lui aussi, être une société ; mais, de toute façon, ses risques, comme aussi ses bénéfices, sont essentiellement limités ; sa situation se rapproche davantage de celle du fonctionnaire, alors que la situation du concessionnaire est celle d'un collaborateur lié à l'Administration par des liens moins étroits.

Du reste, l'analogie entre ces deux régimes est telle que l'on passe souvent de la concession à la régie intéressée ; le passage s'opère presque insensiblement, le régisseur n'étant pas dans une situation pratique très différente de celle du concessionnaire évolué.

En matière de distribution d'énergie électrique, l'Administration recourt tantôt à l'un, tantôt à l'autre des deux procédés, mais, ce qu'explique l'évolution sociale, là, comme ailleurs, la concession a précédé la régie.

A l'origine des développements de l'électricité, alors que, naissante, cette industrie laissait un grand nombre de risques à la charge de son entrepreneur, l'Administration, qui n'entrevoyait alors qu'une extension limitée et qui, d'autre part, ne voulait pas décourager la bonne volonté des industriels hésitants, s'était contentée de placer les distributeurs dans le cadre d'une simple mesure de police, la permission de voirie.

Cela explique pourquoi, aujourd'hui, la satisfaction du service de la distribution peut être assurée non seulement par la régie ou par la concession, institutions tout à fait normales et compatibles avec les principes du droit public, mais aussi par une simple permission de voirie, régime d'importance restreinte, il est vrai, depuis la loi de 1925.

Nous étudierons successivement l'intervention administrative dans le cadre de chacune de ces institutions.

CHAPITRE PREMIER

LA CONCESSION

En matière de concession communale, l'exercice du droit de concession aux fins de fournitures aux services municipaux avait été fixé par la loi municipale de 1884. Dès la réalisation des applications individuelles de l'électricité, il était suffisamment souple pour régir accessoirement le fonctionnement de la distribution de l'énergie aux particuliers.

Aussi l'Administration, au lieu de réglementer cette activité dès son début, attendit-elle longtemps avant d'intervenir à titre général, et par une loi d'ensemble, pour étendre et généraliser le domaine d'application de la concession.

Elle se borna, dans un rôle de police et de sécurité, à prescrire des mesures que les particuliers devaient observer soit dans leur propre intérêt, soit dans l'intérêt de ses propres lignes électriques : tel fut l'objet de la circulaire du Ministre des Travaux publics aux Préfets, en date du 1^{er} septembre 1893, de la loi du 25 juin 1895, fixant les conditions d'établissement des conducteurs d'énergie autres que les conducteurs télégraphiques et téléphoniques, de la circulaire d'application de Ministre du Commerce, de l'Industrie et des Postes, Télégraphes, Téléphones, en date du 5 septembre 1898, enfin de la circulaire du 15 octobre 1900. Les décisions administratives prises dans cet objet avaient été arrêtées avec toute la prudence d'usage à cette époque. La circulaire initiale de 1893, en particulier, jugeant prématuré un règle-

ment d'administration publique, s'était contentée de recommander aux Préfets de prendre un arrêté qui rendrait exécutoires les prescriptions techniques générales tracées par le Ministre.

Mais, si l'Administration était surtout préoccupée des mesures de sécurité, elle n'oubliait pas, par ailleurs, qu'elle avait le devoir de réglementer l'exploitation dans son ensemble, et en particulier, les tarifs. Une circulaire du Ministre de l'Intérieur et des Travaux publics aux Préfets en date du 15 août 1893 précise que, lorsqu'un particulier demande l'établissement, pour son propre usage, d'une canalisation, une permission de voirie est suffisante ; mais, lorsque ce particulier veut faire commerce de son exploitation, un acte de concession doit réglementer celle-ci et en fixer le tarif maximum. Cette même circulaire reconnaissait déjà que c'est la concession, et non la permission de voirie, qui peut assurer le fonctionnement d'un Service public ¹.

Par ailleurs, les pouvoirs publics se préoccupaient alors de la précarité des permissions de voirie accordées et des résistances rencontrées pour le développement de réseaux qui, à l'époque, paraissaient d'une importance notable, encore qu'aujourd'hui nous la jugions bien minime : « Nous voyons la Compagnie électrique de la Loire distribuer 900 chevaux à plus de 30 villages, au moyen d'un réseau dont le développement atteint 100 kilomètres.....² »

Aussi, le moment semblait-il venu de fixer la charte de l'industrie nouvelle. Dès 1894, le Ministre des Travaux publics s'en était préoccupé. Un projet de loi fut déposé en 1897 et rapporté par M. Guillaïn ; mais il ne put venir en discussion ; un

1. S. et P. Lois annotées de 1894, p. 657.

2. Rapport de M. Guillaïn fait au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi sur les distributions d'énergie : *J. O. Documents parlementaires*, n° 3.014. Annexe au procès-verbal de séance de la Chambre des députés du 8 février 1898.

nouveau projet, rapporté par M. Berthelot, au cours de la législature 1898-1902, n'aboutit pas davantage ; c'est seulement la huitième législature qui réalise entièrement le but poursuivi, édictant la loi fondamentale du 15 juin 1906. La concession y occupe une place d'honneur, car elle était alors envisagée comme le mode normal d'exploitation des distributions d'énergie électrique.

RÉGIME DE LA LOI DE 1906 ÉVOLUTION DE LA CONCESSION

Le régime donné par cette loi à la Concession et que nous étudierons plus loin allait diriger le développement de la majorité des entreprises de distribution ; c'est lui, qui, aujourd'hui encore, légèrement modifié, il est vrai, par la loi de 1925, constitue le cadre dans lequel est placée la plus grande partie de l'industrie de la distribution électrique.

Mais, s'il y a eu peu de changements dans les bases et les clauses mêmes du texte, par contre, l'interprétation donnée aux idées directrices de ce régime tant par la doctrine que par la jurisprudence a évolué au cours de ces trente années.

Deux éléments, deux notions, en particulier, se sont modifiées : celle du travail public et celle du service public.

Aujourd'hui on estime que les concessions de distribution d'énergie électrique sont des concessions de travaux publics assurant le fonctionnement d'un service public.

Évolution du caractère de travail public.

En 1906, au contraire, si l'on admettait bien que la distribution de l'énergie électrique doit constituer un service public, on hésitait sur le caractère des travaux entrepris pour la réali-

ser ¹. L'idée du rapporteur de la loi, M. Janet, telle qu'elle résulte des travaux préparatoires, n'est pas nette, et il est juste de dire ici, avec M. Capitant ² qu'il eût été préférable de s'abstenir, dans ce cas, de faire appel aux travaux préparatoires dans le but d'y trouver la lumière, car la doctrine actuelle, et bien établie, qui veut que tout travail du concessionnaire soit un travail public supporte mal l'idée primitive du législateur telle qu'elle résulte du rapport préliminaire.

Les idées exprimées par M. Janet laissent entrevoir, en effet, que le but de la loi a été de donner aux entreprises de transport et de distribution d'énergie « le caractère de travaux publics et le bénéfice des déclarations d'utilité publique » ; si donc la loi poursuivait ce but, elle devait consacrer d'une façon générale le caractère public du travail, qu'il soit exécuté dans le cadre d'une concession simple ou dans celui d'une concession déclarée d'utilité publique.

Mais si l'on considère que le rapport de M. Janet n'était lui-même que la reproduction du rapport antérieur de M. Guillaïn, on s'aperçoit qu'une telle notion extensive du caractère de travail public à tous les ouvrages concédés, quelle que soit la nature de la concession, n'est pas permise.

Ce rapport précise bien, dans son résumé, que la loi nouvelle permet de conférer « aux entreprises qui en seront jugées dignes le caractère de travaux publics ».

En interprétant la loi à la lumière de ces termes, on pourrait croire que, dès qu'une entreprise fonctionne sous le régime de cette loi, elle est jugée digne d'être reconnue comme telle. Cependant, si l'on examine dans leur détail les idées exprimées par ce rapport, on constate, dans le commentaire de l'article 10, que

1. Voir en ce sens les rapports préparatoires de M. Guillaïn et de M. Janet.

2. H. Capitant. *L'interprétation des lois d'après les travaux préparatoires*. D. H., 5 décembre 1935. Chronique, p. 80.

« les travaux de transport d'énergie déclarés d'utilité publique sont de véritables travaux publics ».

Et alors on est conduit à cette déduction que, parmi les travaux exécutés dans le cadre de la loi, seuls, les travaux effectués par des concessions déclarées d'utilité publique seront de véritables travaux publics.

En conclusion, la loi de 1906 reconnaissait que les entreprises de distribution étaient organisées « sous la forme de véritables services publics », mais que, seules, celles qui étaient régies par une concession déclarée d'utilité publique effectuaient de véritables travaux publics.

Toutefois, sans que le texte législatif lui-même eût été modifié, la notion de travaux publics se transformait et la doctrine, comme la jurisprudence, en venaient peu à peu à regarder comme de véritables travaux publics tous ceux qui étaient effectués par un concessionnaire, quel que soit sa qualité.

Ce ne fut, néanmoins, qu'en 1921 que le fameux arrêt concernant la commune de Monségur, en définissant le travail public, allait mettre fin à toute hésitation en la matière ¹, puisque les travaux du concessionnaire apparaissaient bien comme entrepris pour le compte d'une personne administrative, dans un but d'utilité générale.

Cet arrêt venait confirmer la définition formulée, presque un siècle auparavant, par certains auteurs, qui à cette époque déjà, définissaient les travaux publics comme étant « ceux qui présentent un caractère d'utilité générale ² » ou « ceux qui se font, « par ordre du Gouvernement, dans l'intérêt général ³ ».

Par contre, les tribunaux judiciaires, plus hésitants, n'adoptaient qu'avec quelque retard la thèse du Conseil d'État et

1. Conseil d'État. Commune de Monségur, 10 juin 1921.

2. Gérando. *Institutes du Droit administratif français*, 1830, t. IV, p. 249.

3. Foucart. *Éléments de droit public et administratif*, 1839, t. II, p. 217.

s'obstinaient à n'accorder le caractère de travail public qu'aux ouvrages des concessionnaires investis spécialement et expressément, par l'Administration, de la reconnaissance d'utilité publique : « Considérant qu'il ne s'agit pas en l'espèce de dom-
« mages résultant de travaux publics, aucune déclaration d'uti-
« lité publique n'ayant investi la Société des droits que la loi a
« réellement confiés à l'Administration en matière de travaux
« publics..... ¹ »

Toutefois, en 1935, la Cour Suprême ² reconnaissait la définition même du Conseil d'État et considérait que les travaux remplissant la double condition d'avoir un objet d'utilité générale (et non plus publique) et d'être exécutés pour le compte d'une personne morale administrative ont bien le caractère de travaux publics.

Évolution du caractère de service public.

Alors que la notion du travail public se modifiait, celle de la reconnaissance, à la Concession, de la qualité de service public, quoique admise dès le début, dans la loi de 1906, subissait des critiques. Elle devait s'affermir par la suite et pour être aujourd'hui acceptée sans aucune discussion.

La doctrine, en effet, ou bien ne voulait reconnaître, dans le concessionnaire, qu'un entrepreneur particulier gérant une entreprise d'intérêt général très contrôlée ³, ou bien refusait au concessionnaire simple, non déclaré d'utilité publique, la qualité d'exploitant d'un service public, sauf cas spécial ⁴.

La juridiction civile, de son côté, accusa un certain flottement

1. Besançon, 10 octobre 1923. Société des Houillères de Ronchamps-Follot.

2. Cassation. Req., 25 mars 1935. Régie du Syndicat Intercommunal de Seyssel (Haute-Savoie). D. H., 1935, p. 298.

3. Rolland. *Précis de Droit administratif*, 1932, p. 482.

4. Jèze. *Les Contrats administratifs*, 1927, p. 121 et suiv.

dans un arrêt de 1923 ¹, flottement dû au fait que la Cour Suprême semblait entendre l'expression de service public dans le sens de « mise de prestations ou de produits à la disposition de tous » et non pas dans le sens « d'entreprise officielle ayant pour but de pourvoir à un intérêt ou à un besoin essentiel des populations par des procédés exorbitants du droit commun ».

Mais quelques mois plus tard, elle reconnaissait que « l'en-semble de l'exploitation constitue en réalité le service public que la concession a eu pour objet d'assurer ² ».

D'ailleurs, à l'occasion du premier arrêt, la doctrine déjà bien assise, avait affirmé encore ses théories d'une façon suffisamment précise ³. « La distribution de l'énergie électrique, soit pour l'éclairage public ou privé, soit pour tous autres usages, présente le caractère de service public quand elle est faite en exécution d'un contrat de concession passé avec une commune, imposant au concessionnaire l'obligation de fournir le courant aux clauses et conditions du cahier des charges à toute personne qui lui demande. »

Aujourd'hui, la question ne semble plus controversée.

La Cour de Cassation a reconnu expressément cette manière de voir ⁴, en cassant un arrêt de la Cour de Grenoble qui prétendait que, seule, la fourniture effectuée à une ville « constituait un service public. Cette décision, dit la Cour Suprême, décèle une méconnaissance absolue du caractère que revêt l'organisation, par une commune, de la fourniture de la distribution

1. Cassation. Civ., 28 novembre 1923. Bardin. *Est-Electrique*,

2. Cassation. Civ., 3 mai 1924. Énergie du Littoral méditerranéen. Société de lumière et de force de Monte-Carlo.

3. Mestre. *Note sous Cassation*, 3 décembre 1923. Sirey, 1924-1-289.

Voir également en ce sens : Note sous Toulouse, 19 février 1919. Sirey, 1922-2-89 et Note sous Dijon, 17 mars 1913. Sirey, 1917-2-105.

4. Cassation. Civ., 16 avril 1935. *Energie industrielle*. Union des Consommateurs de Die. D. H., 1935, p. 297.

« aux particuliers du gaz et de l'électricité, laquelle présente au
 « plus haut degré et indépendamment de toute satisfaction
 « donnée à l'usage collectif ¹ le caractère de Service public. »

Ainsi, la concession de distribution est une concession de service public et les travaux exécutés dans son cadre sont des travaux publics. En 1906, dans les concessions de cette nature, on apercevait exclusivement les éléments d'une concession de Travaux publics.

Mais à côté de la concession de travaux publics allait bientôt apparaître, comme une concession distincte, grâce aux définitions nouvelles apportées, en 1910, par l'arrêt Thérond, du Conseil d'État, la Concession de Service public.

Or, d'après les notions modernes, la Concession de distribution participe à la fois des caractères de la concession de travaux publics et de la concession de service public, alors que d'autres concessions de travaux publics, telle la concession de mines, restent, aujourd'hui, uniquement des concessions de travaux publics.

Ce sont d'ailleurs les qualités de concession de service public que semblent avoir principalement en vue le législateur et l'Administration lorsqu'ils entreprennent les réformes radicales, voire un peu trop brutales, que nous examinerons plus loin.

Cette conception se conçoit, à la rigueur, lorsque le concessionnaire est entré en jouissance d'un réseau déjà existant, qui n'a été pour lui l'occasion d'aucun travail public important, en dehors des travaux courants d'entretien.

Mais il serait très désirable que, au lieu d'agir ainsi, les Pou-

1. On voit ainsi que, cette fois, la Cour Suprême renonce à la définition du service public vue précédemment (Arrêt Est Electrique précité) en vertu de laquelle il était une mise de prestations et de produits à la disposition de tous.

voirs publics se souviennent que la distribution est également placée sous le régime de la concession de travaux publics et que, conformément aux principes posés pour une telle institution, les dépenses de travaux ne sont amorties que par la perception d'une redevance supposée immuable pendant de longues années.

En se reportant aux charges initiales ainsi acceptées par le distributeur, on éviterait peut-être de troubler l'équilibre de tout un système économique : l'on doit craindre, en effet, que l'on trouvera peu de concessionnaires pour accepter des modifications quasi continues des prix de vente de l'énergie électrique, c'est-à-dire des conditions de leur rémunération.

AUTORITÉ CONCÉDANTE

Quelle va être la personne morale administrative qui aura la mission d'accorder la concession ?

Deux collectivités apparaissent comme devant en être principalement chargées : l'État et la Commune.

Dans l'état actuel de la doctrine, on peut considérer, se conformant en cela à l'opinion émise par M. Allix ¹, que les groupements locaux ont une double mission : pourvoir à divers services d'intérêt général qui constituent de véritables services d'État (police, hygiène, dépenses scolaires, etc...) — soin que l'État lui-même a en quelque sorte délégué à ces groupements — et pourvoir à des besoins locaux de caractère économique (eau lumière, etc...).

Certains auteurs ont même été jusqu'à affirmer qu'en matière communale les services d'ordre public le cèdent en importance aux services locaux ².

Ainsi, suivant cette doctrine, on est amené à conclure que la

1. Allix. *Sciences des Finances*, 1931, p. 1011 et suiv.

2. Paul Dubois. *Essai sur les finances locales*.

Commune sera compétente pour accorder une concession destinée à assurer le service public de distribution, et que l'État le sera également pour les concessions importantes, débordant du cadre de la commune, et assimilables à de véritables services publics nationaux.

Cette opinion n'est pas celle qui a prévalu dans l'esprit des rédacteurs successifs de la loi de 1906¹. Ces derniers pensaient que c'est à l'État qu'il appartient de concéder les distributeurs s'étendant sur plusieurs communes et même qu'il devait rester seul investi du droit de concession pour tous les cas. Les communes, en effet, pas plus que les Établissements publics, n'ont une compétence illimitée²; elles doivent se cantonner dans leurs attributions légales, auxquelles les distributions sont certainement étrangères. Mais, pour éviter une centralisation excessive, on acceptait que la Commune puisse accorder elle-même la concession pour toute distribution qui ne devait desservir que son territoire.

L'emploi d'un cahier des charges type constituait un moyen de réaliser cette décentralisation.

Par cette voie, on arrivait, en somme, au même résultat pratique que celui auquel on est conduit en appliquant les doctrines actuelles, à savoir que la Commune concède les distributions strictement limitées à son territoire et l'État celles qui couvrent le territoire de plusieurs communes.

Le cahier des charges type assurait une sorte de règlement général, propre à maintenir une nécessaire cohésion, toute dérogation à ses clauses nécessitant même une approbation du Conseil d'État (article 7 de la loi de 1906).

1. Rapport de M. Guillaïn, déjà cité.

2. Voir en sens contraire la doctrine de M. Alibert. Note sous Conseil d'État, 30 mai 1930. « Les Communes ne sont pas des établissements publics soumis au principe de la spécialité. Ce sont des démembrements de l'État »...

Enfin, en pleine concordance avec les principes du droit administratif, toute collectivité soumise à tutelle ne pouvait valablement contracter qu'après approbation de l'autorité tutrice, c'est-à-dire du Préfet, en ce qui concerne la Commune. La nécessité de cette approbation était même stipulée explicitement dans l'article précité.

Ainsi, donc, on peut distinguer deux types de concession de distribution publique de l'énergie électrique :

L'une, donnée par la Commune ;

L'autre, donnée par l'État.

La concession accordée par l'État doit d'ailleurs tenir compte des concessions communales préexistantes, qui comportent un privilège d'occupation des voies publiques (article 8 de la loi du 15 juin 1906).

Par ailleurs, à la Commune, peut être substitué un Syndicat de Communes. Cette éventualité sera toujours sous-entendue quand nous parlerons, dans la suite, d'une distribution donnée par la Commune.

A côté des concessions de distribution publique, il existe une concession de distribution aux services publics.

Cette dernière, étant toujours d'une certaine importance et débordant toujours le cadre de la Commune, est accordée par l'État.

Ainsi, l'État et la Commune furent les seules collectivités qui assumèrent la charge du service public de la distribution depuis 1906 et durant toute la période de développement de cette industrie.

Toutefois, en 1930, une disposition introduite, hâtivement d'ailleurs, dans la loi de finances du 16 avril, a étendu aux Départements la possibilités d'accorder également des concessions de distribution publique.

Les cas d'application de cette dernière sorte de concession

semblent être restés très limités, si tant est qu'il en existe ; cette particularité s'explique aisément quand on voit que, en 1930, la plupart des communes étaient déjà électrifiées. On peut dès lors penser que cette disposition, due sans doute à une activité parlementaire d'inspiration toute spéciale voire personnelle est destinée à tomber en désuétude. On constatera d'ailleurs que le modèle des cahiers des charges adaptés principalement à ces concessions est particulièrement défectueux dans bien des cas.

CHAPITRE II

LA PERMISSION DE VOIRIE

Si la concession a été, pratiquement, le cadre dans lequel s'est organisée l'intervention administrative, cette dernière, jusqu'à la loi de 1906, s'était bornée, bien souvent, à soumettre, à l'octroi, par l'autorité compétente, d'une simple permission de voirie, l'activité des distributeurs qui voulaient exploiter l'industrie du transport et de la distribution.

AVANT LA LOI DE 1925

Malgré les directives tracées par la circulaire ministérielle du 15 août 1893, un grand nombre d'autorités publiques avaient laissé des réseaux de distribution se développer librement, la seule suggestion qui leur fût imposée étant celle du droit commun, savoir l'obtention d'une autorisation pour emprunter les voies publiques à l'effet d'y implanter les ouvrages nécessaires.

La réserve des autorités était due d'abord au développement relativement restreint, à cette époque, de cette industrie qui ne s'adressait alors qu'à des usagers pour lesquels la protection contre des prix excessifs ne semblait nullement nécessaire ; elle était due, ensuite, aux difficultés que l'on rencontrait pour trouver des industriels disposés à se risquer dans une activité pleine d'imprévu et d'aléas ; l'Administration devait donc éviter de les éloigner en leur imposant des charges trop précises comme celles qui découlaient d'un contrat de concession.

Ainsi, l'Administration intervenait plutôt dans l'intérêt de la sécurité et de la commodité de la circulation, et non dans l'intérêt de ceux qui voulaient faire usage de l'énergie distribuée.

Le but que, tout en se préoccupant de la sécurité publique, le législateur de 1906 poursuivait allait tendre à protéger les usagers de l'énergie. Mais, toujours soucieux de ne pas entraver l'effort des industriels, il n'imposait pas en termes trop absolus l'obligation d'un cahier des charges, donc d'une concession. Et même, tout industriel, entreprit-il une véritable distribution publique, pouvait bénéficier d'une permission ¹.

Le législateur se montrait ainsi plus tolérant qu'il avait semblé vouloir l'être au cours de l'élaboration de la loi, puisqu'alors le bénéfice de la permission devait être limité à l'industriel qui ne se chargeait que tout à fait accessoirement de la distribution ². C'est au cours de cette élaboration que fut introduit et précisé l'article 3 de la loi de 1906, qui allait rendre officiellement possible une extension des permissions de voirie, d'un usage déjà trop fréquent cependant à cette époque.

Un tel libéralisme se concevait en ce sens que le service de la distribution n'était pas encore considéré unanimement comme un service public et pouvait ainsi être assuré autrement que par le système de la Concession ou de la Régie.

Une première circulaire du 3 août 1908 attirait l'attention des Préfets et des Ingénieurs du Contrôle sur les avantages que présentait, pour les collectivités, le recours à la Concession.

Une seconde circulaire, en date du 20 mai 1910, avait invité les Ingénieurs à proposer le refus de permission toutes les fois que l'établissement des lignes constituait un obstacle pour la création ultérieure ou pour le développement de réseaux présen-

1. Rapport Janet. *Op. cit.*

2. Rapport Giullain. *Op. cit.*

tant un caractère d'intérêt général. Et, dans le but de faire disparaître l'état de choses existant, elle prévoyait des clauses relatives aux conditions de rachat ou de reprise des ouvrages exécutés sous le régime des permissions de voirie.

Une nouvelle intervention de l'Administration fut prévue et précisée dans la circulaire du 1^{er} octobre 1912, qui réglementait, par des dispositions analogues à celles en vigueur dans les Concessions, l'établissement des ouvrages.

Cette instruction rappelait, en outre, les circulaires antérieures et le caractère tout exceptionnel de la permission de voirie. Pour être plus précise, elle limitait expressément l'emploi de cette dernière à quelques cas déterminés : lignes établies par un particulier pour son propre compte, lignes de transport desservant les services publics et lignes de distribution publique dans les cas très rares où la concession devait présenter, par suite de conditions locales, plus d'inconvénients que d'avantages.

Certes, ces diverses dispositions n'étaient édictées qu'à l'occasion de l'octroi de nouvelles permissions et en quelque sorte pour l'avenir ; les entreprises qui avaient été ouvertes antérieurement ne subissaient aucune modification susceptible d'aggraver les charges imposées à leurs exploitants. On en était encore, à cette époque, au respect sacré du droit acquis, comme en témoignaient, par ailleurs, les dispositions finales de la loi de 1906.

Après la guerre, les autorités publiques, profitant du bouleversement économique consécutif à la grande tourmente, voulurent arrêter définitivement tout développement des distributions à exploiter en vertu de simples permissions de voirie.

L'élaboration de la nouvelle loi fut longue. Commencée en 1921, à l'occasion du dépôt d'une proposition d'un député, M. Néron (le 8 juillet), elle ne put aboutir qu'au début de 1925.

La proposition de M. Néron était, en effet, un peu trop radicale — puisqu'elle visait à imposer à toute distribution anté-

rieure le cahier des charges de concession de 1908 — et trop rigoureuse aussi, puisqu'elle prévoyait l'application des articles 414 et 415 du Code pénal à toute violation des cahiers des charges.

En présence des protestations qui se firent entendre à l'occasion de cette proposition, l'étude en fut reprise et le projet devint la loi du 27 février 1925 ¹.

APRÈS LA LOI DE 1925

En conséquence de cet acte, la permission de voirie ne devait plus être, pour la distribution de l'énergie électrique, qu'un régime tout à fait accessoire et prévu, au surplus, pour des entreprises d'une durée limitée. Le développement de celles qui fonctionnaient sous ce régime était, en même temps, limité, attendu qu'aucun branchement nouveau ne pouvait plus être exécuté, ni aucune modification apportée à la consistance des réseaux, lorsque la puissance totale dépassait 100 kilowatts (article 13 de la loi).

Quant aux nouvelles demandes en permission de voirie, elles devaient être également privatives à des distributions de puissance de même importance (article 3).

Le chiffre limite de 100 kilowatts, adopté par préférence à celui de 150 kilowatts, envisagé initialement, avait été choisi parce que ce dernier correspondait aux besoins d'une population de 6.000 habitants et qu'ainsi, sauf pour les villes importantes, la plupart des distributions auraient échappé au régime normal de la Concession.

Enfin, la protection des intérêts des usagers était assurée grâce à l'insertion d'un tarif maximum.

1. Voir Rapport supplémentaire de M. Charlot au nom de la Commission des Mines et de la Force Motrice sur la proposition de loi de M. Néron. (*J. O.* du 29 avril 1923, *Débats parlementaires*).

Évidemment, la limitation de la puissance ne s'étendait qu'aux entreprises pratiquant la vente au public, directe ou indirecte, toute activité privée autre restant libre.

Cette loi marquait le déclin du mode d'établissement des réseaux de distribution dont nous venons de parler et toute distribution accordée en vertu d'une permission de voirie devenait analogue à une distribution concédée.

Par la suite, le Conseil d'État annula les permissions accordées en violation de la loi ¹ ou confirma le refus de l'autorité compétente ².

Dans l'arrêt qui comporte cette confirmation, le Conseil d'État rejeta même la possibilité d'accorder une permission de voirie pour l'alimentation d'une société filiale, parce que celle-ci, constituant une société distincte de la société mère, avait le caractère d'usager.

La haute Assemblée se montra, dans une autre occasion, fidèle à cette tendance restrictive en refusant une permission de voirie que sollicitait une Société d'Électricité pour une ligne constituant en réalité le prolongement d'une autre ligne, parce que l'ensemble des installations était d'une puissance supérieure à 100 kilowatts ³.

Le discrédit jeté sur les permissions de voirie s'explique quand on considère que la conception de l'industrie de la distribution d'électricité a évolué constamment vers celle d'un service public et que jamais il ne fut admis qu'un service public pût être suffisamment organisé par un particulier en dehors du cadre de la Concession.

1. Conseil d'État, 16 juin 1933. *Société d'électricité et de gaz de Basse-Moselle*.

2. Conseil d'État, 9 mai 1929. *Société des Etablissements Prouvost et C^{ie}*. c/Ministre des Travaux publics.

3. Conseil d'État, 7 novembre 1930. *Société d'Electricité et Gaz des Pyrénées Société La Valentinoise*.

Certes, depuis 1923, la permission de voirie comporte également des clauses relatives au tarif. Mais aucune obligation d'assurer la continuité de la distribution ou l'égalité de traitement des usagers n'y figurait, et ce sont là des conditions indispensables au fonctionnement de tout service public.

Peut-être le Conseil d'État a-t-il témérairement employé l'expression « service public » lorsqu'il a considéré qu'un maire, en délivrant une permission de voirie, avait agi pour « assurer un service public ¹ ». Mais il ne faut pas confondre le fait d'assurer un service public et celui de gérer ou d'organiser un tel service ; l'assurer, c'est mettre des prestations à la disposition du public sans acception de personne ; l'organiser, c'est, au contraire, instituer une entreprise officielle avec des droits et des obligations exorbitants du droit commun, afin de pourvoir à un besoin essentiel des habitants.

D'ailleurs, dans cette espèce, le Conseil d'État avait bien constaté qu'il ne pouvait y avoir contrat de travaux publics.

Les travaux exécutés par les permissionnaires ne sont pas non plus des travaux publics, car il leur manque un élément essentiel de la définition aujourd'hui unanimement admise et formulée dans l'arrêt concernant la commune de Monségur : ils ne sont pas entrepris pour le compte d'une personne administrative. Si, depuis la loi de 1923, l'autorité publique peut procéder à leur rachat, ce qui peut laisser supposer qu'ils ont été construits avec cette éventualité comme fin, il faut bien remarquer que le caractère essentiellement facultatif et aléatoire dudit rachat s'accorde mal avec cette hypothèse que la reprise du réseau par l'autorité publique a été nécessairement prévue par le permissionnaire quand il entreprit ses travaux.

Par ailleurs, ceux-ci ne sont pas souvent exécutés dans un but

1. Conseil d'État, 20 décembre 1912. Ville de Pamiers.

d'intérêt général, car il est difficile d'admettre que la satisfaction des besoins de quelques personnes constitue un but d'intérêt général.

Aussi, le Conseil d'État a-t-il toujours refusé le caractère de travaux publics aux travaux du permissionnaire ¹.

Ce dernier a toujours été, vis-à-vis de l'Administration, dans une situation réglementaire et non dans un état de collaboration permanente comme le concessionnaire — si l'on admet du moins qu'aujourd'hui il y a encore collaboration véritable entre le concédant et le concessionnaire, quand celui-là frappe celui-ci par voie d'autorité.

L'autorité publique qui place le permissionnaire dans cette situation est celle qui a la responsabilité de la voie publique utilisée ; aucune modification n'a été apportée sur ce point par la loi de 1925, ce qui confirme que la permission de voirie a conservé son caractère propre, encore que les causes qu'elle incorpore aient pu la rapprocher de la concession : « Les permis-
« sions de voirie sont délivrées par le Préfet ou par le Maire,
« suivant que la voie empruntée rentre dans les attributions de
« l'un ou l'autre, sous les conditions ordinaires des arrêts rela-
« tifs à ces permissions. » (Article 2 de la loi du 27 février 1925.)

Toutefois, malgré cette existence propre de la permission de voirie, nettement distincte de la concession, on a pu, dans certains cas, considérer qu'il y avait un véritable contrat, analogue à celui de concession, quand bien même l'intervention administrative se manifestait sous la forme d'une permission.

Il s'agit là de cas d'espèce que le Conseil d'État n'a pas hésité à examiner, lui qui considère toujours comme un de ses attributs principaux de faire régner dans l'Administration les principes d'équité en même temps que ceux du droit. Et il a remplacé l'ad-

1. Conseil d'État, 14 janvier 1921. Ville d'Oloron Sainte-Marie.

ministration et le permissionnaire dans une situation contractuelle.

Bien avant la loi de 1906, la Haute Assemblée étendant ainsi la portée de concession, avait reconnu que, la permission de voirie comportant, à côté de l'autorisation administrative, un cahier des charges, devenait, par là même, un marché ¹. Et quand le cahier des charges imposait, entre autres clauses, l'abandon à la ville, en pleine propriété, des canalisations ainsi que l'octroi de tarifs réduits aux Services municipaux, il existait alors, à ses yeux, un véritable marché de travaux publics ².

Ainsi l'accord de volonté de l'Administration et de l'exploitant, cherchant l'un et l'autre à obtenir des avantages réciproques, constituait bien un contrat, lequel restait cependant différent du contrat de concession.

1. Conseil d'État, 16 mai 1902. *Secteur Electrique de la Rive Gauche* contre Ville de Paris.

2. Conseil d'État, 29 mars 1912. Bordy contre Ville de Bergerac et 18 janvier 1924. Ville de Paris contre *Compagnie Parisienne de l'Air Comprimé*.

CHAPITRE III

LA RÉGIE

Alors que la permission de voirie, après avoir été considérée avec faveur, puis traitée avec méfiance, se confond aujourd'hui avec la concession ou disparaît, le système de la régie, ignoré à peu près complètement avant la guerre, admis très exceptionnellement ensuite, est devenu présentement un mode d'exploitation du service de distribution de plus en plus en faveur auprès des corps élus qui ont la charge de la satisfaction des besoins de la population.

Nous étudierons d'abord l'usage que l'Administration a fait de cette institution dans le cas plus particulier, mais de beaucoup le plus important, des collectivités municipales.

RÉGIES MUNICIPALES

L'origine du développement des régies municipales se place au cours de la période troublée de la guerre, en 1917.

Jusque-là, aucun texte ne réglait la question. Certains conseils municipaux, désireux ou contraints de recourir à ce mode d'exploitation, avaient cru pouvoir se baser sur l'article 61 de la loi fondamentale du 5 avril 1884, article aux termes duquel ils étaient habilités à régler les affaires de la commune d'une façon générale, donc à organiser par eux-mêmes le service de la distribution d'énergie.

Certains commentateurs, s'appuyant sur l'article 1123 du Code civil, qui dispose que toute personne peut contracter si elle n'est pas déclarée incapable par la loi, ont prétendu que, même les personnes morales, et, plus encore, les personnes morales de droit public, pouvaient jouir d'une capacité illimitée dès l'instant où le législateur n'était pas intervenu pour la contenir.

Nous n'insisterons pas sur cette argumentation. D'autres, au contraire, ont soutenu, comme nous l'avons déjà vu, que les communes, étant soumises au principe de la spécialité applicable aux établissements publics, ne pouvaient valablement assurer, par elles-mêmes, le fonctionnement d'un service économique.

C'était nier toute vocation économique aux communes et si l'on pouvait justifier ainsi la non-ingérence de ces dernières dans l'exploitation directe d'un service de distribution, on se mettait par ailleurs en contradiction avec un ensemble de textes qui permettent aux communes une activité commerciale.

La vérité — comme toujours — se tenait entre ces deux thèses opposées.

A l'époque envisagée, l'intervention directe de la commune était admise, dans le domaine que nous étudions, mais d'une façon tout à fait exceptionnelle.

La doctrine d'alors était toujours fidèle aux principes de liberté économique énoncés dans la loi Le Chapelier des 2 et 17 mars 1791, ainsi que dans les Constitutions ultérieures, dans celles de 1793 et de l'an III notamment. Elle n'admettait l'ingérence municipale dans le domaine économique que lorsqu'il était impossible de trouver un particulier qui acceptât d'assurer la marche du service projeté.

La jurisprudence du Conseil d'État était en parfait accord sur ce point avec la théorie, la Haute Assemblée étant toujours intervenue pour protéger l'activité des individus contre toute concurrence municipale. Elle n'admettait l'organisation directe de services d'ordre économique que dans des cas exceptionnels,

dans un intérêt de police ou d'hygiène¹ par exemple, ou en cas de défaillance complète de l'initiative privée². Durant cette période, le critérium de la légalité des entreprises municipales fut toujours le caractère exceptionnel du service entrepris. Toute activité industrielle ou commerciale semblable à celle des affaires privées est proscrite. Toutefois, l'intervention peut être admise dans les entreprises qui mettent en jeu un monopole de fait ou un intérêt de police ou de voirie. C'est le cas du service public de distribution d'eau, de gaz ou d'électricité. Aussi, le Conseil d'État accepta-t-il, de bonne heure, la municipalisation du Service des Eaux.

Il fut moins libéral en ce qui concerne celui de la distribution d'électricité et, pendant les premières années du siècle, leur exploitation en régie municipale resta exceptionnelle.

Cependant, les opinions favorables au socialisme municipal progressaient. L'idée publique, qui, bien souvent, crée le droit public, était en marche depuis longtemps. Les premières théories du « municipalisme » étaient lancées dans les congrès socialistes, par Jules Guesde en 1879, par Paul Brousse en 1881.

Il fallut néanmoins un événement brutal pour les faire mettre en application et il appartenait aux difficultés économiques nées de la guerre d'orienter les initiatives municipales dans l'ordre du ravitaillement d'abord, dans beaucoup d'autres ensuite. C'est ainsi que l'on fut conduit à instituer un régime stable, régulier permettant aux communes d'assurer elles-mêmes le service public de la distribution.

Les temps étaient troublés et il fallait aller vite.

Le 30 août 1917, un décret publia le cahier des charges type

1. Conseil d'État, 2 février 1906. *Chambre Syndicale des propriétaires de Paris*. Sirey 1907-3-1 et 19 mai 1933. Ville de Valence. Sirey 1933-3-81

2. Conseil d'État, 1^{er} février 1901. Ville de Poitiers, Sirey 1901-3-41, et 29 mars 1901. Affaire Casanova. Sirey 1901-3-73.

qui devrait être adopté par toutes les régies, avant même que l'on eût autorisé les communes à recourir, dans ce domaine, à cette institution, et que l'on eût défini le statut type de son organisation.

C'est seulement le 8 octobre ¹ de la même année qu'un autre décret portant règlement d'administration publique vint fixer ses conditions d'exploitation. Ses conditions d'application furent précisées dans la circulaire du 8 décembre suivant et, ainsi, la régie devenait un mode officiel d'intervention.

Le service nouveau était doté de la personnalité civile (article 2 du décret) et jouissait d'un budget spécial dont le solde, seul, figurait au budget communal (chapitre III du décret susvisé).

L'exploitation était réglementée par un cahier des charges qui reproduisait, à peu de choses près, celui adopté pour les distributions communales en 1908 et elle était soumise au même contrôle que les services concédés.

Si l'Administration avait jugé utile de faire préciser, par la voie d'un décret, cette action municipale, c'est peut-être parce que la loi de 1884, à elle seule, n'attribuait pas une plénitude de compétence aux communes pour organiser et gérer un tel service.

Mais cette confirmation n'en restait pas moins l'œuvre du pouvoir exécutif seul. Celui-ci, pour légitimer son acte, l'avait rattaché à l'article 18(8°) de la loi de 1906, qui laisse à un règlement d'administration publique le soin de déterminer « en général toutes les mesures nécessaires à l'exécution de la présente loi ».

Durant les années qui suivirent, le recours au mode de la régie qu'elle qu'elle soit, ne se présenta plus comme un expédient exceptionnel motivé par l'état de guerre : l'esprit public se montrant de plus en plus favorable à la municipalisation sous toutes

1. Toutefois, par prudence sans doute, le décret du 30 août ne parut au *Journal Officiel* qu'en même temps que celui du 8 octobre.

ses formes, le législateur lui-même se proposa de placer dans un même cadre toutes ces activités. Mais ses recherches, trop lentes, risquaient de ne pas aboutir ou de n'aboutir que tardivement, quand l'Administration, usant des facultés que lui avait données la loi de finances du 3 août 1926, publia un texte qui, sans avoir à proprement parler le caractère législatif, n'en avait pas moins des qualités très voisines. Et, cette fois, le décret-loi du 28 décembre 1926, d'une autorité plus grande que le simple décret du 8 octobre 1917, traçait le cadre des exploitations en régie, lequel embrassait d'ailleurs toutes les régies municipales à caractères industriel ou commercial. Le décret-loi du 28 décembre 1926 était le corollaire d'un autre décret-loi — celui du 5 novembre — lequel, en modifiant l'article 68 de la loi municipale de 1884, venait élargir le cercle des attributions économiques des communes : « Les Conseils municipaux peuvent délibérer sur l'inter-
« vention des communes, notamment par voie d'exploitation
« directe..... ».

A la différence du décret de 1917, le décret-loi du 28 décembre 1926 ne reconnaissait pas à la régie une personnalité civile distincte de celle de la commune ; toutefois, elle lui conservait un budget spécial dont, seul, le solde figurait au budget communal.

Notons qu'alors le respect du droit acquis constituait encore un principe en honneur : l'article 12 du décret de 1926 stipulait, en effet, que les régies existantes devaient être autorisées, par le préfet, à conserver leur régime antérieur. Grâce à cette autorisation, le maintien du « statu quo » était donc possible.

Bien plus, pour éviter la demande d'autorisation ainsi que les suites qui auraient pu résulter d'un refus, un acte législatif ultérieur accorda aux communes qui exploitaient des régies municipales antérieurement au décret du 28 décembre 1926, la faculté de conserver la forme, en vigueur, de régie simple ou

directe, tout en leur laissant la possibilité d'accepter les dispositions de ce décret (article 23 de la loi de finances du 30 juin 1930). Ainsi un texte législatif, avec l'autorité qui s'attache à cet acte, permettait expressément le maintien du statu quo pour les régies anciennes.

Le décret-loi de 1926 confiait à un règlement d'administration publique le soin de préciser les prescriptions qu'il avait édictées. Ce fut l'objet du décret du 17 février 1930. En exécution de ce dernier, un règlement type fut publié dans un autre décret, en date du 9 janvier 1933. Tous les éléments relatifs à l'organisation et au fonctionnement des régies paraissaient dès lors fixés. Cependant, bien que la période consacrée à leur complète élaboration eût été relativement longue, puisqu'elle dura six ans, le règlement publié restait encore incomplet. Le décret de 1933, en effet, prévoyait que des dispositions spéciales viendraient s'imposer, complémentaiement, aux régies soumises au contrôle technique de l'État, telles les régies de distribution.

Jusqu'ici, aucun progrès n'a été fait vers cet additif, si bien que le règlement type qui fixe les conditions de vente de l'énergie par les régies reste toujours celui du cahier des charges de 1917, c'est-à-dire celui des concessions de 1908. La perspective toujours prochaine d'un nouveau règlement qui ne réussit cependant pas à paraître explique et prolonge cette anomalie.

Quel fut le sort réservé au décret-loi de 1926 ? Comment évoluèrent l'organisation et le développement des régies ? Questions qui sembleront devoir être résolues aisément puisque l'institution de la régie se trouvait officiellement établie et que le nombre des communes vouées au « municipalisme » allait en augmentant.

Mais, en réalité, le changement était trop radical pour être accepté immédiatement.

Certains défenseurs des libertés communales trouvèrent que

le règlement type limitait trop l'autonomie des collectivités.

D'autres, au contraire, pensèrent que les principes fondamentaux inscrits dans les constitutions et protégeant l'activité économique privée devaient toujours être respectés.

Les uns et les autres soulevèrent donc la question première de savoir si les dispositions de ce décret rentraient bien dans les limites des attributions exceptionnelles dévolues au gouvernement par la loi du 3 août 1926. Sur ce point, le Conseil d'État a estimé qu'en agissant ainsi « le Chef de l'État s'est borné à assurer une meilleure gestion des régions..... » et que le décret du 19 décembre 1926 est donc légal ¹.

Mais, par ailleurs, la jurisprudence du Conseil d'État n'en demeurerait pas moins fidèle aux principes observés jusqu'alors et en vertu desquels le recours à la régie n'était admis que lorsque l'initiative privée était déficiente. Dans deux cas d'espèce, en effet, la Haute Assemblée déclara que le décret n'avait rien changé à la situation antérieure, qu'il n'avait fait que perfectionner le moule administratif des interventions municipales dans l'ordre économique, mais qu'il n'en avait pas modifié le caractère ².

Comme le fait remarquer M. Laroque ³, cette interprétation restrictive était peut-être nécessaire, car si l'on avait étendu inconsidérément la portée du décret de 1926, on aurait été sans doute conduit à l'annuler, comme excédant les limites de la délégation donnée au Gouvernement par la loi du 3 août ⁴.

Déjà cependant, se manifestait, au Conseil d'État, une tendance sinon vers la reconnaissance d'une plus grande liberté

1. Conseil d'État, 30 mai 1930. *Syndicat professionnel des Epiceriers de Détail*.

2. Conseil d'État, même arrêt et 27 février 1931. *Chambre Syndicale du Commerce de détail de Nevers*.

3. Laroque. *Les usagers des Services Publics industriels*. 1933.

4. Voir dans le même sens : Alibert. Note sous C. E. 30 mai 1930 et 27 février 1931. Sirey. 1931-3-73.

municipale, du moins vers un assouplissement de la jurisprudence, car, dans les deux arrêts précités, il fut question à un moment non plus de l'examen des circonstances « exceptionnelles », mais de circonstances de « temps et de lieu » ou même simplement « particulières ». Plus loin, il est vrai, la même Assemblée invoque à nouveau les circonstances exceptionnelles.

Dans ces conditions, pareille discussion eût pu se poursuivre longtemps. Mais, à l'occasion de nouvelles affaires ¹, le Conseil d'État abandonne « le ton de l'excommunication majeure et « semble admettre que l'intérêt public ne coïncide pas toujours « avec l'observance intégrale et tyrannique du dogme libéral » Il reconnaît que sa jurisprudence antérieure n'a pas pu ne pas interpréter les décrets de 1926 comme une incitation à élargir la notion des circonstances particulières. C'était nécessité peut-être par l'évolution des idées publiques, l'abandon du libéralisme absolu.

En conclusion, on peut admettre que si la jurisprudence du Conseil d'État se montre encore restrictive, l'évolution des idées est telle que ce frein ne pourra vraisemblablement plus jouer que pendant un temps limité.

Il ne nous appartient pas ici de nous étendre sur une critique économique de l'intervention directe des collectivités publiques dans la gestion des services publics industriels ou commerciaux. Ce serait entrer, en effet, dans l'examen du système plus général de l'étatisme. Nous dirons toutefois qu'un double danger en résulte, politique et financier. Danger politique, car cette intervention comporte la création de nouveaux fonctionnaires, qui sont en même temps des électeurs et des bénéficiaires du service

1. Conseil d'État, 19 mai 1933. Affaire Blanc.

23 juin 1933, Affaire Lavabre.

2. Alibert. Note sous Conseil d'État 19 mai 1933 et 23 juin 1933. Sirey. 1933-3-81.

et cette solution risque de conduire la municipalité à rechercher, à des fins politiques, la satisfaction immédiate et spéciale de leurs intérêts privés. Danger financier surtout, car, outre les conséquences que peut entraîner, dans ce domaine, la situation que nous venons de voir, les communes sont, en général, mal outillées pour gérer une telle entreprise, surtout dans les périodes de crise.

Mais la crainte de ces dangers doit parfois être abandonnée devant la nécessité de satisfaire l'opinion publique et les idéals politiques.

Au reste, il pourrait y avoir d'appréciables avantages à ce que les communes entreprennent des activités industrielles ou commerciales. Le problème des finances locales, celui de la patente, en particulier, serait, en effet, susceptible de recevoir une solution satisfaisante si, tout en assurant la marche d'un service public, les collectivités réussissaient à se constituer par là des ressources complémentaires. Mais on se heurtera encore longtemps, sans doute, à la difficulté, pour une collectivité, somme toute, politique, d'organiser une bonne direction des régies, sans parler des règles rigides de la Comptabilité publique, qui s'adaptent difficilement à une activité industrielle ou commerciale.

Notons, en terminant, que les distributions exploitées en régie constituent, sans aucun doute, des services publics et que les travaux effectués sont des travaux publics.

La municipalité qui recourt au système de la régie témoigne évidemment d'intentions dans ce sens. On ne concevrait guère qu'elle adopte cette mesure si elle n'avait pas décidé de considérer comme un service public le service entrepris.

Par ailleurs, les travaux ainsi exécutés sont bien effectués dans un but d'intérêt général puisqu'ils l'ont été pour la satisfaction d'un service public. Ils satisfont aux critères exigés pour être classés comme tels en vertu de la jurisprudence de la Haute Assemblée.

Enfin, toute Commune qui organise une régie est soumise à cette occasion à une tutelle exceptionnelle : la création de la régie doit être approuvée par le Préfet, ou même par le Ministre si la régie intéresse plusieurs communes, et toute dérogation du règlement type institué en application du décret-loi de 1926 nécessite un décret.

De même que certaines permissions de voirie ont pu être assimilées à une concession, de même, par leur organisation, certaines régies peuvent s'en rapprocher. Tel est le cas lorsqu'une convention est passée avec le directeur d'une régie — convention sous seing privé dite d'engagement de service — et en vertu de laquelle le directeur prend à forfait, moyennant certaines commissions, le service de la distribution, en assure les frais, supporte les pertes et recueille les bénéfices, et cela pendant vingt ans.

Une telle convention a été considérée comme substituant à la Régie un mode d'exploitation se rapprochant de la Concession ¹.

RÉGIES DÉPARTEMENTALES ET D'ÉTAT

I. Si les régies municipales jouent un rôle d'une certaine importance, il n'en est pas de même des régies départementales. Sans doute trouve-t-on parfois des exploitations dénommées régies départementales ; mais il faut constater que, dans la plupart des cas, il ne s'agit là que d'une terminologie inexacte ; certains départements, en effet, pour ne pas assurer eux-mêmes la distribution, ont contribué au rapprochement des communes intéressées et créé ainsi un syndicat intercommunal proprement dit, lequel peut user de la régie exactement dans les mêmes conditions qu'une commune.

Toutefois, en France, on rencontre quelques exemples de régies

1. Conseil d'État, 21 mars 1934. Bonifacy contre Commune de Houilles.

départementales proprement dites ¹. Ces régies ont été créées par le département pour suppléer à la carence complète de l'initiative privée, qui, au préalable, avait été recherchée. Elles sont donc dans une situation voisine de celle dans laquelle se trouvaient les exploitations municipales analogues avant 1917. Dans un département même, l'exploitation en régie ne fut entreprise qu'après que ce dernier se fût fait accorder, par l'État, une concession, c'est à cette occasion que la Haute Assemblée émit l'avis, dans sa séance du 7 janvier 1926, que rien ne s'opposait à ce que l'État choisît un département comme concessionnaire.

Cet avis, par ailleurs, débordait le cas particulier, et, d'une façon générale, il admettait que le département assurât lui-même en régie l'exploitation d'un tel réseau. Ces facultés qu'avait le département d'être concessionnaire ou d'exploiter en régie étaient subordonnées à l'impossibilité de pourvoir à l'exécution du service par les communes elles-mêmes.

Enfin, devant la nécessité d'adopter un cahier des charges type, il fut recouru à celui des distributions publiques communales, après remplacement des mots « communes », « maires », « conseil municipal » par ceux de « département », « préfet », « conseil général ».

Ajoutons que la situation actuelle est d'ailleurs provisoire et, depuis 1926, l'Administration et le législateur doivent établir un règlement type des régies départementales analogue à celui des régies municipales. Le cahier type restera sans doute très voisin de celui des distributions communales.

II. La Haute Assemblée, en émettant l'avis précité, avait nettement fait ressortir que le service de la distribution de l'élec-

1. Citons en particulier le cas dans les départements du Loiret et du Loir-et-Cher.

tricité était, avant tout, un service municipal rentrant dans les activités propres à la commune.

On conçoit donc que les régions d'État, plus encore que celles du département, soient des exceptions. Elles ne se justifient guère que dans des cas très particuliers, englobant des travaux d'ensemble, d'ordre national. De plus, une loi doit toujours être à la base d'une telle entreprise.

Jusqu'ici, on n'en trouve aucun exemple. Lorsque l'État est intervenu, en 1920 ¹, pour fixer les conditions d'exécution et d'exploitation d'un réseau spécial, dans les régions libérées, plus particulièrement destiné au transport, il a confié ce soin à une Société anonyme. Et si, dans cette société, figuraient des représentants de l'État, il n'en restait pas moins que ladite société était une société privée, soumise, comme les autres, à un cahier des charges.

¹ 1. Loi du 11 août 1920.

DEUXIÈME PARTIE

A) DÉTERMINATION ÉCONOMIQUE DU PRIX DE REVIENT

Lorsque l'Administration est amenée à déterminer le prix de vente de l'énergie, un des premiers éléments à examiner est, naturellement, son prix de revient ¹.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le prix de revient de l'énergie, livrée à l'abonné, est la somme de deux prix de revient élémentaires : le coût de fabrication déterminé aux bornes de l'usine génératrice, thermique ou hydraulique, le coût du transport et de distribution, transport à haute tension et distribution locale à la tension d'utilisation.

Le coût de fabrication se compose lui-même :

1° de différentes charges ou dépenses qui peuvent être considérées comme proportionnelles à la puissance de l'usine et s'exprimer en fonction de l'unité de puissance, le kilovolt-ampère, savoir :

- Amortissement financier des immobilisations ;
- Renouvellement de ces immobilisations ;
- Certains frais généraux.

2° De charges ou dépenses qui peuvent être considérées

1. Nous n'envisagerons ce dernier que sur le marché intérieur. Toutefois, nous avons examiné, en annexe, les conditions de sa protection contre la concurrence étrangère.

comme proportionnelles à la quantité d'énergie livrée et s'exprimer en fonction de l'unité d'énergie, le kilowatt-heure, savoir :

- Dépenses de combustibles dans les usines thermiques et, d'une façon générale, charges occasionnées par l'entretien ;
- Salaires payés au personnel ;
- Certains frais généraux.

De même, le coût du transport et de la distribution se compose :

1^o De charges proportionnelles à la puissance :

- Amortissement financier du capital immobilisé dans les ouvrages : lignes et postes de transformation ou de coupure, sous-stations, etc... ;
- Renouvellement et amortissement industriel de ces ouvrages, conformément aux clauses du cahier des charges ;
- Frais d'exploitation (personnel, voitures, entretien courant, frais généraux).

2^o De charges proportionnelles à la quantité d'énergie livrée et qui sont principalement occasionnées du fait des pertes en ligne et par transformation (dites pertes dans le cuivre).

Notons de suite que certaines charges proportionnelles à la puissance ne varient pas avec la consommation des abonnés, pour autant, du moins, que la puissance totale à livrer n'excède pas la capacité de distribution du réseau en kilowatts. Si, au contraire, la consommation augmente au delà de cette limite, le réseau doit alors être renforcé, ainsi que le personnel et les moyens d'exploitation. Il s'ensuit un accroissement de ces charges, accroissement qui est la conséquence directe de l'augmentation de la capacité du réseau mais la conséquence indirecte de l'augmentation de la consommation, laquelle est, en définitive, la cause déterminante.

Remarquons également que les charges de personnel, à l'usine,

sont plutôt proportionnelles à la consommation alors que, dans le transport et la distribution, elles sont plutôt proportionnelles à la puissance.

Nous illustrerons ces généralités par le calcul suivant.

EXEMPLE D'UN CALCUL PRATIQUE DU PRIX DE REVIENT

Suivant l'analyse qui précède, le prix de revient dans l'état actuel de la technique et des cours économiques ¹ peut s'établir ainsi :

A) *Prix de revient aux bornes de l'usine* (usine thermique par exemple).

1° La charge fixe annuelle peut être évaluée à 400 francs par kilovoltampère pour une usine suffisamment importante, c'est-à-dire dans laquelle l'industrie principale est celle de la production d'énergie.

2° Le prix de revient partiel correspondant aux dépenses variables peut se déplacer entre 0 fr. 10 et 0 fr. 15 par kilowatt-heure produit ; nous admettrons le prix moyen de 0 fr. 12.

Nous voyons ainsi, dès maintenant, que les idées si répandues dans le public et qui fixent le prix de revient du kilowattheure à 0 fr. 10 ne sont pas sans fondements. Elles négligent seulement la charge fixe, si considérable cependant.

B) *Prix du transport et de la distribution.*

1° La charge fixe proportionnelle à la puissance occasionnée par les transports successifs dans les centres de distribution principaux d'abord, dans les centres secondaires ensuite, est très variable suivant la situation du réseau.

1. Premiers mois de 1936.

On peut admettre que, pour la part du transport effectué sur les lignes à très haute tension (de 60.000 à 220.000 volts), elle est de 200 francs par kilowatt.

Par ailleurs, pour la part du transport effectué sur les lignes à moyenne tension (de 3.000 à 15.000 volts) et à basse tension (de 110 à 230 volts), la charge est très variable et fonction principalement de la situation géographique du réseau.

On peut considérer qu'un réseau normal comporte, par habitant desservi, une capacité de 30 watts (réseau rural) à 40 watts (réseau urbain) et investit un capital de 250 francs dans les régions urbaines, de 1.000 francs, dans les régions rurales. Les charges financières et de renouvellement sont de l'ordre de 11 p. 100 ; mais, dans un réseau rural, compte tenu de la législation en vigueur, le distributeur n'en supporte qu'une part de 4 p. 100. Les frais d'exploitation peuvent être de l'ordre de 100 francs par abonné, soit environ 20 francs par habitant. En définitive, la charge fixe par kilovoltampère sera de :

— Pour un réseau urbain de : $\frac{250}{0,04} \times \frac{11}{100} + \frac{20}{0,04}$, soit 1200 francs.

— Pour un réseau rural de : $\frac{1000}{0,03} \times \frac{100}{4} + \frac{20}{0,03}$, soit 2.000 francs.

2° La charge par kilowatt-heure sera due aux pertes, lesquelles peuvent varier de 15 p. 100 à 50 p. 100 de l'énergie fournie à l'entrée des réseaux, à la sortie de l'usine.

Ainsi donc, lorsque l'énergie sera parvenue à l'abonné, elle aura coûté :

Dans un réseau urbain : $400 + 200 + 1.200$, soit 1.800 francs par an par kilovoltampère et $\frac{0,12}{0,85}$, soit 0 fr. 142 par kilowatt-heure, dans le cas le plus favorable.

Dans un réseau rural : $400 + 200 + 2.000$, soit 2.600 francs

par an par kilovoltampère et $\frac{0,12}{0,50}$, soit 0 fr. 24 par kilowatt-heure.

Notion de l'utilisation. — Qualité de la fourniture.

Ainsi le prix de revient de l'énergie se compose de deux éléments qui ne sont pas homogènes.

Pour les réunir l'un à l'autre sous une même forme, il est nécessaire de faire intervenir un élément de coordination.

Cet élément sera l'utilisation, qui s'exprime par le nombre d'heures de fonctionnement de l'installation réceptrice de l'abonné à pleine puissance.

Si, par exemple, l'abonné immobilise, pour la satisfaction de ses besoins, une puissance de 10 kilovoltampères et qu'il ait consommé pendant 100 heures à pleine puissance, il aura atteint une consommation de 1.000 kilowattheures et son utilisation aura été de 100 heures. Si, au contraire, il a consommé 1.000 kilowattheures en marchant à puissance variable, on dira encore que son utilisation a été de $\frac{1.000 \text{ kilowattheures}}{10 \text{ kilovoltampères}}$, soit de 100 heures, même s'il a fonctionné pendant un temps bien supérieur.

Si nous supposons que chaque abonné utilise seul les immobilisations de l'usine et du réseau que sa consommation nécessite, il est possible, grâce aux éléments indiqués ci-dessus, de calculer simplement le prix de revient de l'énergie.

Soit U , en effet, cette utilisation annuelle.

Dans un réseau urbain, le prix de l'énergie sera, en francs, de :

$$\frac{1.800}{U} + 0,142$$

et dans un réseau rural :

$$\frac{2.600}{U} + 0,24.$$

Il n'est pas besoin d'un long calcul pour apercevoir qu'un abonné ayant une moyenne d'utilisation annuelle de 800 heures (cas normal d'un abonné « bon consommateur » d'éclairage) paierait ainsi l'énergie au prix de 2 fr. 40 ou de 3 fr. 50 selon le cas.

Utilité des groupements.

Ce prix apparaît plus élevé que les prix habituels.

C'est que, pour l'établissement de ceux-ci, il intervient un autre facteur, celui du groupement. L'abonné isolé n'existe pas, en effet. L'industriel qui assure la distribution dessert un grand nombre de clients. Or, en vertu de la loi dite des grands nombres, certaines puissances à utilisation mauvaise viendront se juxtaposer à d'autres de bonne utilisation.

Par ailleurs, certaines utilisations s'effectueront à certains moments de la journée, d'autres à des heures différentes, pendant lesquelles, précisément, la première puissance sera inutilisée.

Grâce à ces circonstances, il sera inutile de construire de nouveaux ouvrages et ceux qui existent seront mieux utilisés. Le profit qui en résultera ira à l'abonné ; mais, bien entendu, une part devra en demeurer acquise au distributeur, qui a dû courir un aléa et qui a manifesté, à cette occasion, ses qualités industrielles et commerciales.

Notons d'ailleurs qu'en ce qui concerne les fournitures pour éclairage, le facteur « groupement » ne permettra qu'un faible bénéfice, en ce sens que la majorité des abonnés demandera la fourniture simultanément ; en outre, comme la puissance totale qu'il faudra mettre alors à leur disposition, puissance dite « de pointe », sera, généralement, de beaucoup supérieure à celle d'un instant quelconque de la journée, il ne sera guère possible de l'utiliser avantageusement pour sa totalité au cours de la

journée ; la part inutilisée sera donc, en quelque sorte, un déchet dont le distributeur devra tenir compte pour l'établissement de son prix moyen.

Ainsi, du fait du groupement et de l'alternance des fournitures qui en découle. l'utilisation de la puissance totale du réseau sera meilleure et le prix de vente pourra être abaissé.

Dans le cas de l'éclairage, on peut admettre que l'utilisation moyenne des ouvrages est ainsi augmentée de 50 p. 100, c'est-à-dire qu'elle devient $\frac{3}{2}$, ce qui portera le prix de vente résultant des calculs précédents (secteur urbain), à $\frac{1800}{800 \times \frac{3}{2}} +$

0,142, soit 1 fr. 64.

Les mêmes notions permettent de comprendre pourquoi, en dehors des nécessités commerciales tendant à faire adapter le prix de vente de l'énergie aux conditions créées par la concurrence des autres modes d'éclairage ou de chauffage, le prix de vente de l'énergie pour la force motrice ou les applications domestiques est inférieur à celui de l'énergie pour éclairage. L'utilisation moyenne peut atteindre environ 2.500 heures par an et le décalage des différents appels de puissance est beaucoup plus échelonné dans le temps.

Enfin, on entrevoit de suite que, pour toute fourniture faite en dehors des heures d'appel de puissances maxima (heures de pointe), une réduction importante pourra être consentie.

Cette notion d'utilisation est d'ailleurs d'une application très étendue à tous les prix de revient, car ceux-ci comprennent toujours un élément fixe et un élément variable : c'est le cas, par exemple, du service demandé à une voiture ; suivant le nombre de kilomètres parcourus, le prix de revient du kilomètre peut varier dans de grandes proportions.

Autres éléments qualitatifs intervenant dans le prix de revient.

La destination de l'énergie et l'utilisation qui en découle ne sont pas les seuls éléments qui influent sur le prix de revient.

D'autres considérations doivent être également prises en considération.

1^o *Tension de la fourniture.* — Toute énergie dont la tension est transformée en vue du transport ou d'une consommation déterminée est sujette à des pertes, dites pertes par transformation.

Comme l'énergie, avant d'être livrée, est transportée à une tension en général impropre à un usage immédiat, il y aura lieu de tenir compte, au consommateur qui consentira à effectuer son achat à la tension de transport, des pertes qu'il subit de ce fait et que le distributeur n'aura pas à supporter.

Par ailleurs, une fourniture effectuée dans ces conditions ne se conçoit, en général, que pour des abonnés importants. Ici donc, une double raison pourra justifier un prix plus bas. Notons cependant que la deuxième cause interviendra non par elle-même mais seulement pour autant qu'elle améliorera l'utilisation de la puissance produite. Cette condition sera d'ailleurs facile à satisfaire de la part de l'abonné qui réalise, à l'intérieur de sa propre installation, un « groupement » de toutes les demandes et qui compose de cette façon, pour son compte, des juxtapositions de puissance.

L'énergie livrée ainsi en haute tension, en gros en quelque sorte, bénéficie donc de rabais, non point parce qu'elle permet une production et une livraison « en série », mais parce qu'elle a une meilleure utilisation. Notons d'ailleurs que, dans le domaine économique en général, la réduction du prix de revient, au

cas de vente en série, est bien souvent due elle-même à une meilleure utilisation des frais fixes, que constituent, tout au moins, les frais généraux de l'entreprise.

2° *Énergie réactive.* — Dans l'état actuel de la technique, les transports d'énergie importants et à grande distance ne peuvent se faire que sous forme de courants alternatifs.

Or la propagation, dans les réseaux, de tels courants est toujours solidaire de phénomènes d'induction et de capacité, qui nécessitent une énergie spéciale dite réactive, laquelle accompagne toujours l'énergie active, comme un emballage est toujours le soutien accessoire mais nécessaire du produit transporté.

Par ailleurs, le récepteur de l'abonné peut absorber, s'il comporte des circuits magnétiques, ce qui est le cas général de tous les moteurs, une énergie spéciale dite magnétisante (ou réactive).

Cette énergie réactive n'est d'aucune utilité directe, mécanique ou autre, car, seule, l'énergie active est utilisée dans le récepteur.

Nous pouvons citer, à cette occasion, la notion que donnait sur ce sujet, la Circulaire ministérielle du 24 novembre 1919, adressée aux Préfets :

« Considérons un pont roulant dont la fonction est de monter
« des charges. Cet appareil de montage possède une certaine
« puissance qu'on peut considérer comme la seule puissance
« réelle ou active pour laquelle il a été construit ; mais ces
« charges ne se trouvent pas généralement à l'endroit où il
« faut les prendre, ni à l'endroit où il faut les déposer, de telle
« sorte que le pont roulant, obligé de se déplacer horizontale-
« ment, soit à vide, soit en emportant une charge, ne devrait
« théoriquement donner lieu à aucun travail et, par consé-
« quent, à aucune dépense d'énergie.

« Il est cependant bien connu qu'il faut des puissances assez grandes pour déplacer le pont roulant.

« On peut considérer que cette puissance joue un rôle analogue à la puissance réactive, alors que la puissance de levage joue un rôle analogue à la puissance active. »

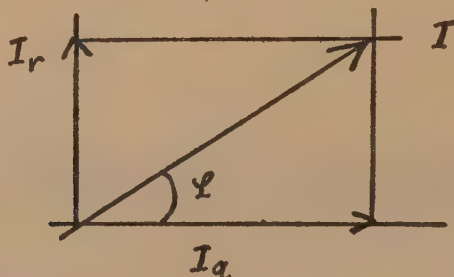
Cette image donne une idée des rôles respectifs de l'énergie active et de l'énergie réactive. Et l'on conçoit que cette énergie nécessitera une augmentation de la capacité des ouvrages de production et de transport et sera également la source de pertes complémentaires par transport et par transformation. D'où accroissement, à la fois, des charges fixes et des charges proportionnelles à la puissance, ainsi que des charges proportionnelles à la quantité d'énergie produite.

L'abonné dont les installations nécessitent une telle énergie devra donc être discriminé par rapport à celui qui n'en utilisera pas.

Cette énergie réactive est fonction active dans un rapport propre à chaque installation. Ce rapport est l'angle φ dit « de décalage », lequel est exprimé par son cosinus, $\cos \varphi$.

1. 1° Si I_a est l'intensité active,
 I_r l'intensité réactive,
 l'intensité résultante I est telle que

$$I = \sqrt{I_r^2 + I_a^2}$$



Par ailleurs : $I_a = I \cos \varphi$

2° La capacité de l'appareil producteur ou récepteur sera définie alors d'une façon absolue en kilovoltampère et la puissance utile sera exprimée en kilowatt, telle que $1 \text{ kilowatt} = 1 \text{ kilovoltampère} \times \cos \varphi$.

3° *Minimum de consommation.* — Lorsque l'abonné s'engage à prendre au distributeur, au cours d'une année par exemple, une quantité d'énergie minimum fonction de la puissance, c'est, en quelque sorte, la garantie d'une utilisation minimum qu'il assure au distributeur. Il lui permet ainsi, comme l'on dit peu élégamment, de « faire ses frais ».

Il est donc naturel que, dans ce cas, le prix de revient de l'énergie soit réduit.

Il peut paraître anormal de payer une marchandise que l'on n'a pas consommée, mais cette apparente anomalie se rencontre fréquemment dans la pratique industrielle ou commerciale ; ainsi si l'on a loué une place au théâtre et qu'on soit resté chez soi, il est parfaitement logique que l'on ne puisse se faire rembourser puisque l'on a empêché le théâtre de louer la place à un autre.

B) DÉTERMINATION DU PRIX DE VENTE

TITRE PREMIER

PRINCIPES GÉNÉRAUX

1° TAXE OU IMPÔT

Une question fondamentale se pose lorsque les Pouvoirs publics veulent déterminer les conditions dans lesquelles les usagers useront du service public concédé ou en régie : devront-ils payer les prestations à un prix tel qu'il coïncide avec le prix de vente industriel de l'objet fourni par le service ou devront-ils bénéficier des prestations suivant leurs besoins et n'en supporter la charge que proportionnellement à leurs ressources, sans aucun rapport avec le coût même de la prestation ?

Deux solutions s'offrent ainsi à l'Administration et au législateur ; la première conduit au système de la taxe, la deuxième à celui de l'impôt.

Or, la distribution au public de l'énergie électrique est principalement un service municipal. Et si l'on conçoit que, pour les services publics municipaux assimilables à ceux qu'assure l'État, il y ait lieu d'alimenter les finances locales au moyen de l'impôt, réparti entre les contribuables en raison de leurs facultés, par contre, pour les services d'ordre économique, comme celui de la distribution de gaz, d'énergie électrique, etc., le système le plus rationnel semble consister à faire payer le

service rendu, par le moyen de taxes représentant le prix de revient du service.

C'est cette dernière solution qui est admise aujourd'hui en France¹. Le sera-t-elle encore longtemps ? Déjà, des obligations sont imposées aux distributeurs de traiter dans des conditions spéciales certains usagers (réduction du prix du gaz aux familles nombreuses, par exemple). L'application de tels régimes individuels s'étend en même temps que les idées publiques et politiques évoluent et il n'est pas impossible de prévoir qu'un jour l'impôt deviendra le système de recettes normal pour ces services. Certains services publics plus évolués, comme les chemins de fer, en sont encore plus rapprochés, puisque leurs ressources sont assurées simultanément par une subvention de l'État — provenant de l'impôt — et par une perception opérée sur les usagers sous forme de taxe, cette dernière contribution tendant d'ailleurs à perdre de son importance relative.

Le recours aux deux systèmes de l'impôt et de la taxe peut ainsi avoir lieu simultanément lorsque, notamment, l'Administration, jugeant trop élevée la taxe représentative du prix de revient exact, limite cette dernière à un taux inférieur et fait appel à l'impôt ou même à l'emprunt pour assurer l'équilibre financier du service. Il n'y a, en effet, aucun obstacle à ce que l'impôt lui-même soit remplacé par l'emprunt, méthode plus facile pour les Pouvoirs publics paresseux, puisqu'elle reporte la charge sur les générations futures.

Ainsi donc, taxe, impôt, emprunt sont des procédés usités pour assurer au Service les recettes nécessaires. En matières de distribution, la taxe semble être, jusqu'à présent, la modalité suivie, à l'exclusion de l'emprunt ou même de l'impôt.

1. Voir Allix. *Services des finances*, 1931. p. 1011 et suivantes.

Peut-être, comme nous le verrons plus loin, certains éléments du prix de vente revenant au concédant ont-ils cependant pour but d'amortir les emprunts de construction. Mais il faut noter de suite que l'usager qui utilise le service paye un prix correspondant réellement au coût de la prestation, attendu que ce prix, s'il incorpore des charges d'amortissement aussi bien que des charges d'exploitation, a été établi en reportant les premières, non sur l'ensemble des contribuables, mais sur l'ensemble des prestations prévues, et, dans la plupart des cas, tout au moins, sur elles seules,

Nous étudierons donc les conditions de fixation de la taxe, c'est-à-dire, dans le cas qui nous occupe, du prix de vente de l'énergie électrique tel qu'il doit être fixé pour pouvoir assurer, par lui-même, toutes les ressources nécessaires au service.

2^o SUJÉTIONS SPÉCIALES IMPOSÉES AU DISTRIBUTEUR

Il ne faut pas perdre de vue que certaines sujétions sont imposées aux distributeurs et que, par ailleurs, ils sont soumis à certains principes, du fait qu'ils assurent le fonctionnement d'un service public.

C'est ainsi que le distributeur ne peut refuser d'alimenter un client défavorable. Or, les diverses parties d'un territoire communal ne sont pas toutes également avantageuses et il n'est pas possible au distributeur de s'abstenir de desservir les quartiers peu habités pour ne satisfaire que les abonnements rémunérateurs. D'autre part, certaines fournitures peuvent fort bien être déficitaires ; mais leur prestation n'en reste pas moins une obligation pour le distributeur. Enfin, fait assez fréquent dans les périodes de crise économique, ce dernier doit encore continuer le service aux habitants durement frappés, par le chômage en particulier. Si, d'ailleurs, aucune

stipulation expresse de son cahier des charges ne l'y obligeait, il devrait bien le faire cependant, par simple raison d'humanité. L'ensemble de ces obligations nous montre que le service entrepris forme un tout, un tout dans lequel le fait de diminuer les parts les plus rémunératrices constitue un véritable dommage pour l'exploitant.

En outre, un service public de distribution d'énergie électrique doit, comme tout service public, être assuré avec continuité. Cette dernière obligation comporte une double charge : charge de main-d'œuvre d'abord — et cette charge est particulièrement lourde dans les temps présents — en ce sens que, pour assurer nuit et jour le fonctionnement du service, il faut un personnel de roulement — et de bonne valeur technique — nécessairement plus nombreux que pour un service intermittent — puis, charge particulière, très lourde également, d'entretien plus soigneux et de renouvellement plus fréquent du matériel en ce sens que ce dernier doit être maintenu en parfait état, pour que soient réduits au minimum, c'est-à-dire, en fait, aux seuls cas de force majeure, les arrêts de distribution dus à une défectuosité technique.

Enfin, la législation et la jurisprudence modernes ont de plus en plus tendance à mettre à la charge du distributeur des charges imprévisibles dues, par exemple, au déplacement des ouvrages que nécessitera l'élargissement de routes en chemins devenus trop étroits pour les besoins de la circulation.

Notons également qu'un service public d'ordre technique ne doit pas être organisé dans le but de procurer un bénéfice. Organiser, en effet, un service public de distribution en régie à seule fin de grossir les ressources du budget, ce n'est pas autre chose que l'établissement d'un impôt déguisé sur les usagers et l'on est alors conduit à un service public non plus industriel mais fiscal, comme celui des tabacs. Toutefois, si le service

public ne doit pas être créé, dans un but spéculatif, il peut être générateur de bénéfices ¹. Mais ces derniers devront, de préférence, être affectés, après juste rémunération du capital bien entendu, à une amélioration du service et conduire, le cas échéant, à une baisse de tarifs.

Par contre, on conçoit que, pour un concessionnaire, la recherche de bénéfices soit plus légitime. Il ne faut pas oublier, en effet, qu'un concessionnaire est également soumis à toutes les obligations du commerçant précisées dans le Code. S'il est ainsi un commerçant c'est que, en vertu même de la définition de son activité, il recherche des bénéfices, lesquels pourront être réalisés grâce à son industrie et à son organisation du travail.

Ainsi nous ne décidons pas, comme on a pu le faire ², qu'un service public industriel est exclusif de la recherche de bénéfices, puisque cette recherche est le propre même des concessionnaires qui sont des commerçants. Cette recherche est particulièrement licite lorsque l'exploitation du service présente des aléas, qu'elle est ainsi, au sens propre du mot, une industrie, comme l'a été la distribution d'énergie électrique durant les périodes incertaines de son début. Le bénéfice n'est alors que la rémunération de ce risque que n'a pas voulu courir elle-même l'autorité concédante, s'abstenant d'ailleurs ainsi en conformité avec les traditions administratives tant doctrinales que jurisprudentielles.

Mais le bénéfice ne devra pas dépasser cette juste limite. Comme dans le cas de régie, il devra, en outre, être utilisé pour l'amélioration du service, pour son extension en particulier, comme l'ont fait les concessionnaires modernes. Il ne devra

1. Conseil d'État, 3 février 1911. Commune de Mesle-sur-Sarthe. Conclusions de M. Blum.

2. Laroque. *Op. cité*, p. 52.

jamais être la cause d'économies abusives conduisant à un fonctionnement défectueux.

Et lorsque le risque aura disparu, lorsque le caractère industriel du service public parvenu à un stade de maturité technique se sera estompé, l'élément spéculatif devra être éloigné. Peut-être alors les concessionnaires, industriels et commerçants, ayant conservé réellement ces qualités et jugeant leur rôle terminé, devront-ils laisser la place aux autorités concédantes elles-mêmes. N'est-ce pas d'ailleurs ce qui est prévu dans toutes les concessions, puisque ces dernières ne sont accordées que pour des durées limitées ?

Ainsi, en résumé, obligations contractuelles et sociales de nature spéciale, spécialité du bénéfice, tels sont les éléments dont devra s'inspirer l'Administration quand, connaissant le prix de revient de l'énergie proprement dite, elle voudra en fixer le prix de vente.

3^o PRIX FIXE OU PRIX VARIABLE

Ici quelques observations s'imposent. Il ne peut être question, évidemment, que le prix de vente de l'énergie soit un prix essentiellement changeant, obéissant aux variations du marché économique idéal. Le système de vente à prix fixe est le seul à envisager.

Mais, par ailleurs, compte tenu de la nécessité de maintenir aux prix une certaine souplesse, souplesse d'autant plus nécessaire que la vente de l'énergie électrique est en évolution continue, il convient que le concessionnaire puisse varier périodiquement ces prix.

Il convient également que, dans les cas où la concurrence existe entre distributeurs, les usagers puissent bénéficier de l'abaissement de prix susceptible d'en résulter. Cette question

très importante a été, lors de l'élaboration du statut de la distribution, particulièrement discutée. Elle a évolué depuis, mais elle reste encore d'actualité et les attaques contre les monopoles des concessionnaires sont fréquemment à l'ordre du jour des assemblées législatives. Aussi, allons-nous nous y arrêter quelques instants.

4° MONOPOLE OU CONCURRENCE

En principe et d'une façon générale, lorsqu'il s'agit d'une distribution d'énergie électrique, « aucune concession ne peut « faire obstacle à ce qu'il soit accordé des permissions de voirie ou une concession à une entreprise concurrente¹, sous « réserve que celle-ci n'aura pas des conditions plus avantageuses. » (article 8 de la loi du 15 juin 1906).

Ainsi formulé, le principe ne peut être plus net : rien ne s'oppose à ce que la concurrence joue entre les entreprises de distribution, et les obligations de chacune devant être les mêmes, dans leur ensemble.

Mais pratiquement, il y a peu de concurrence et l'entreprise bénéficie en quelque sorte d'un monopole de fait, car l'occupation du domaine public ne peut, nécessairement, être accordée qu'à un nombre limité de bénéficiaires, à un seul même, le plus souvent.

De plus, l'article 8 précité, à peine a-t-il posé le principe de la concurrence, qu'il admet, pour certains cas, que la concession soit accordée à titre exclusif. Mais cet avantage n'est toutefois accordé que dans des conditions bien déterminées.

Il faut, d'abord, que le concessionnaire soit un concession-

1. Remarquons que d'après ce texte la concurrence des permissions de voirie semble être illimitée, alors que celle des concessions autres doit être très restreinte et due à une seule entreprise.

naire de distribution publique communale ou syndicale ; il faut, en outre, que la concession soit une concession d'éclairage public ou privé ; il faut, enfin, que l'avantage accordé consiste non pas dans un monopole de fourniture, mais dans un privilège d'utilisation des voies publiques. Si, aujourd'hui, le privilège d'occupation semble obligatoirement conduire au monopole de fourniture, il n'est pas impossible d'envisager qu'un perfectionnement technique permette, un jour, une livraison d'énergie sans utilisation des ouvrages placés sur le domaine public et donne ainsi à l'industriel qui entreprendrait une telle exploitation l'occasion de mettre à profit la subtile distinction entre le privilège d'occupation et le monopole de fourniture.

Ainsi, en vertu de la loi de 1906, libre concurrence — se ramenant d'ailleurs à un monopole de fait — pour les fournitures autres que celles d'éclairage — et privilège éventuel pour les fournitures d'éclairage, constituant ainsi ce que M. Jèze définit assez heureusement un monopole de fait avec titre exclusif.

Un tel monopole constitue, certes, une atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie proclamée par la loi des 2-17 mars 1791. Aussi, pour qu'il fût régulier, fallait-il qu'il rentrât dans le cadre des dérogations admises et résultât des nécessités d'ordre public et de police ¹. C'est bien le cas des entreprises de distribution, qui utilisent les voies publiques, faites principalement pour la circulation : il est d'une bonne police d'en restreindre le nombre.

Ce n'est cependant pas cette nécessité d'ordre public qui a amené le législateur de 1906 à autoriser l'occupation du domaine à titre privilégié.

Il pensait que s'il n'admettait pas, sous cette forme, le monopole, beaucoup de petites communes seraient dans l'impossi-

1. Voir en ce sens, entre autres : Conseil d'État 7 décembre 1888. Conclusions de M. Gauvain.

bilité de trouver un concessionnaire pour la fourniture de l'énergie ou du moins, qu'elles seraient obligées de payer trop cher l'énergie produite ; il concevait également que, dans ces petites communes, deux entreprises similaires ne pourraient pas vivre ¹.

C'était déjà le même souci qui avait conduit, en, 1898, les rédacteurs du premier projet de loi ² à admettre le monopole. Mais, ceux-ci estimaient que, en raison du développement de la vente et de la diminution corrélative du prix de revient, la protection ainsi accordée à l'entreprise naissante ne devait avoir à s'exercer que pendant les quelques années (quinze ans au maximum) nécessaires à l'établissement des sociétés et à l'amortissement d'une partie du capital immobilisé.

Cette idée était, certes, plus conforme aux conceptions actuelles que celle du législateur de 1906 ; mais n'oublions pas que l'œuvre de ce dernier visait avant tout à assurer le service nouveau et, par suite, à attirer les entrepreneurs qui se montraient alors trop hésitants et trop rares.

Le monopole ainsi créé par le privilège, dérogeant aux règles économiques les plus élémentaires, pouvait présenter des dangers ; les pouvoirs publics devaient donc prendre contre lui certaines garanties et imposer au distributeur certaines obligations.

Notons de suite que celles-ci découlent de la nature du service public.

Tout d'abord, le monopole doit être explicite, car il ne se présume pas ; il n'est qu'une faculté et les parties contractantes, lors de l'établissement du cahier des charges, doivent le mentionner. Cette obligation expressément formulée par la loi est

1. Rapport Janet, *précité*.

2. Rapport Guillaïn, *précité*.

d'ailleurs conforme à la doctrine ¹ et à la jurisprudence ² observées en la matière.

D'autre part, le monopole ainsi institué n'est jamais un monopole absolu. Ce dernier, en effet, doit résulter de la loi (c'est le cas du service des pompes funèbres, par exemple). Or, celle de 1906 n'interdit à personne de vendre l'énergie qu'il a produite à ses frais, s'il n'emprunte pas le domaine public.

De plus, il pourra être supprimé si, par la suite, il vient à compromettre la gestion du service. Un exemple de cette possibilité, exemple un peu oublié aujourd'hui, nous a été fourni précédemment et dans un domaine similaire par la célèbre querelle du gaz et de l'électricité, lors de l'apparition de cette dernière.

Enfin, les distributeurs ne doivent pas oublier qu'ils restent toujours les serviteurs du public et que leur privilège leur a été conféré non dans leur propre intérêt, mais dans l'intérêt de tous.

Remarquons, pour finir, que le monopole ne pouvant être établi qu'au titre des services publics, leur bénéfice ne sera accordé qu'aux concessions ou aux régies, à l'exclusion des permissions de voirie, lesquelles, comme nous l'avons vu, ne sauraient constituer un mode de gestion du service public. Cette dernière remarque se trouve confirmée par l'article 5, deuxième alinéa, de la loi du 27 février 1925, d'après lequel la permission de voirie « ne peut faire obstacle à ce qu'il soit accordé, sur les « mêmes voies, des permissions ou concessions concurrentes ».

Les principes que nous venons d'exposer ont été confirmés par la jurisprudence. C'est ainsi que le Conseil d'État n'a

1. Voir en ce sens : Haurion. *Droit administratif*. 1919, p. 872 ; Jèze. *Les Contrats administratifs*. 1927, p. 94 et suiv. ; Mestre. *Cours de Droit administratif*. 2^e année de licence. 1934-1935.

2. Conseil d'État, 4 mars 1904. Société du Chemin de fer funiculaire de Rouen-Eauplet-Lebon, p. 198.

reconnu l'existence du monopole que dans les cas explicitement prévus ¹, le régime normal étant celui de la libre concurrence ².

Mais, bien entendu, il a toujours respecté les situations acquises antérieurement à la loi de 1906, cette dernière « maintenant, par son article 26, dans leur forme et teneur les concessions et permissions accordées par des actes antérieurs à la présente loi ». Et, ainsi, il a admis la légalité de la concession d'un monopole pour force motrice accordée, antérieurement à la loi de 1906, en application de la loi du 5 avril 1884, qui autorise le Conseil municipal à passer des actes de concession à titre exclusif ³. Dans une autre espèce, il a même annulé, pour excès de pouvoir, la décision du Ministère des Travaux Publics subordonnant l'octroi d'une permission de voirie que sollicitait un concessionnaire, dans une commune, en exécution d'un traité antérieur à la loi de 1906, à l'acceptation, par ce concessionnaire, d'une clause restreignant à l'éclairage le privilège concédé en même temps pour l'éclairage et la force motrice ⁴.

Par ailleurs, le régime du monopole pourra être examiné par les tribunaux judiciaires. En statuant dans l'objet, ces derniers ne font que se prononcer sur les litiges entre concessionnaires et particuliers, lesquels leur sont normalement attribués. Il y aura donc, là encore, une limite à des abus éventuels de la part du distributeur bénéficiaire du monopole ⁵.

1. Conseil d'État, 12 juillet 1928. Lefèbvre. Lebon, p. 669.

2. Conseil d'État. 1^{er} juillet 1910. Ville de Pau. Lebon, p. 532.

3. Conseil d'État, 30 octobre 1925. Ville de Belfort contre *Energie Industrielle*.

4. Conseil d'État, 8 avril 1927. *Compagnie du Gaz et d'Electricité du Mans* contre Ministre des Travaux publics.

5. Voir Mestre. Note sous Dijon. 17 mars 1913. Sirey 1917-2-pp 105 et suiv.

CONCLUSION

En conclusion, on peut dire que si les hypothèses d'une concurrence entre distributeurs sont possibles, il faudra néanmoins préserver les usagers des abus d'un monopole de fait toujours à craindre et limiter la prétention du vendeur en fixant à son prix un maximum.

Par ailleurs, l'Administration doit laisser au distributeur une certaine liberté et, par conséquent, ne pas fixer, dans les cahiers des charges, un tarif rigide, mais, en tenant compte de toutes les considérations que nous avons envisagées, des prix de vente maxima.

TITRE II

PART DU PRIX DE VENTE REVENANT AU DISTRIBUTEUR

Le prix limite fixé par l'Administration comprend bien souvent deux parts, et à côté de celle qui revient au distributeur, la collectivité publique est susceptible d'en recevoir une autre, en compensation de diverses charges qu'elle a pu assumer.

La première est certes, et de beaucoup, la plus importante, puisque la seconde a toujours été limitée à ce qui est strictement nécessaire pour compenser les charges éventuelles. L'article 9 de la loi de 1906 interdit, en effet, à l'État ou à la Commune, dans le cas d'une concession et, par extension, dans le cas des régies, de s'attribuer des avantages autres que les réductions de prix d'abonnement accordées aux Services publics.

S'il est admis ¹ que les collectivités concédantes peuvent participer aux recettes de l'exploitation, c'est seulement en contre-partie d'une participation aux charges de premier établissement, participation organisée pratiquement depuis peu de temps — exactement depuis 1928 — et nécessairement limitée puisque, en vertu même de la nature de son contrat, le concessionnaire doit être avant tout, un exécutant de travaux publics, qui se rémunère par les taxes perçues sur les usagers du service.

Nous commencerons ainsi par étudier la part du prix revenant au distributeur.

1. Note du Conseil d'Etat, en date du 1^{er} mars 1923, relative à un projet de concession de la distribution du gaz et de l'électricité dans la Ville de Nice.

CHAPITRE PREMIER

MODE D'ÉTABLISSEMENT DES TARIFS FORMULE DE TARIFICATION

Nous n'avons fait qu'indiquer, jusqu'ici, comment on pouvait établir des bases pour déterminer le prix de vente de l'énergie. Il nous faut maintenant examiner comment ces principes se refléteront dans la formule de tarification, afin que les sommes versées par chaque client soient le plus exactement possible en concordance avec sa consommation, à l'effet de quoi les tarifs devront être clairs et simples, et éliminer, autant que possible, tout facteur inconnu du consommateur.

Nous examinerons rapidement les idées directrices adoptées en matière de tarification, nous limitant en cela aux principes et laissant de côté tout ce qui peut être le résultat d'une technique commerciale.

Nous distinguerons trois groupes de tarif :

1° les tarifs indépendants du chiffre de la consommation effective, dits tarifs à forfait ;

2° les tarifs qui ne font entrer en ligne de compte que les unités consommées, dits tarifs au compteur ou encore tarifs monômes ;

3° les tarifs dont les prix ne sont que partiellement fonction de la consommation réelle en ce sens qu'ils comportent une taxe fixe et une taxe par unité consommée ; ils sont dits tarifs à taxe fixe.

TARIFS A FORFAIT

Le tarif à forfait consiste dans la perception d'un prix déterminé pour chaque appareil d'utilisation ou même pour l'installation tout entière, ce prix étant fixé par avance d'après l'utilisation probable. Dans sa forme primitive, ce tarif est presque exclusivement basé sur la puissance des appareils d'utilisation. On le rencontrera donc principalement dans le cas où les dépenses dites variables sont relativement minimales, par exemple, dans le cas de distributions alimentées par de l'énergie d'origine hydraulique et dans lesquelles, par conséquent, le prix de revient du kilowatt est de beaucoup plus important que le prix de revient du kilowattheure ; on le rencontrera encore lorsque, pour une raison quelconque, on ne veut pas s'arrêter à mesurer la consommation réelle, ce qui était notamment le cas au début du développement de l'industrie électrique, alors que les charges afférentes aux relevés, à l'entretien et à l'amortissement des compteurs — encore très coûteux — étaient jugées trop lourdes.

Pour limiter la puissance mise à la disposition de l'abonné, le distributeur avait la faculté de placer des appareils spéciaux dits « limiteurs de courant ». De plus, lorsque ce dernier voulait faire bénéficier l'usager d'une réduction, il avait la possibilité de diversifier la taxe selon l'usage des appareils, la durée de leur utilisation, les époques de l'année, etc.

Toutefois, ce tarif, malgré ses avantages (suppression de tout appareil de mesure, connaissance a priori de la recette comme de la puissance à assurer) tend à être abandonné. Aujourd'hui, l'électricité est une énergie de valeur ; on a intérêt à la mesurer avec précision, et ce d'autant plus que ses destinations sont de plus en plus variées. Or, le tarif à forfait n'est pas compatible avec de telles nécessités.

TARIFS AU COMPTEUR (Tarifs monômes).

Ainsi que le prouve l'expérience, le consommateur entend de plus en plus lier la somme qu'il doit payer à la quantité de courant qui lui a été réellement fournie. Cette notion, déjà appliquée par les régimes prédécesseurs de l'électricité, gaz et pétrole, n'a pas été considérée comme évidente dès le début, car les quantités d'énergie électrique, à la différence des autres, étaient plus difficilement mesurables et le facteur puissance avait une telle prépondérance qu'il semblait difficile de le négliger, en n'enregistrant que la consommation.

Mais, quand les appareils de comptage devinrent plus précis et moins onéreux, quand il fut possible ainsi d'enregistrer jusqu'aux plus minimes quantités d'énergie, quand, enfin, le désir du public devint encore plus pressant, il y eut unanimité pour l'adoption d'un tel tarif. L'adhésion du distributeur avait été d'ailleurs facile à obtenir, car les usages de l'énergie électrique étant alors limités à la lumière et à la force motrice, il devenait possible, connaissant l'utilisation probable correspondant à chacun de ces usages, d'intégrer, dans le prix du kilowattheure, la charge correspondant au kilowatt.

Il y eut ainsi des tarifs généraux monomes d'éclairage et de force motrice, ou plus exactement des tarifs pour l'éclairage et pour les usages autres que l'éclairage, ces derniers étant en majorité ceux de force motrice.

Tarifs spéciaux. — Mais, la consommation se développant et la différenciation des usages s'accusant, il devenait utile, pour ne pas entraver ce développement, d'adapter, avec plus de précision, les tarifs au coût de l'énergie. Les tarifs spéciaux apparaissaient.

Ils pouvaient être basés *a priori* sur différentes caractéristiques :

- Nature des appareils d'utilisation ;
- Importance de la puissance branchée ;
- Valeur, durée ou horaire de la consommation.

Mais c'est plutôt une combinaison de ces éléments qui a été recherchée et actuellement, on peut les classer en deux groupes.

a) *Tarification dégressive.*

Un seul compteur enregistre toute l'énergie ; mais la consommation est ventilée en un certain nombre de tranches correspondant chacune à la valeur présumée d'un usage donné.

Dans le tarif à deux tranches, par exemple, la première tranche sera présumée correspondre à la consommation d'éclairage, la deuxième, à celle d'appareils domestiques.

Les tranches peuvent être établies annuellement ou, ce qui est plus précis mais un peu plus compliqué, mensuellement.

b) *Tarification horaire.*

Un seul compteur enregistre l'énergie, mais cette dernière est facturée à un prix différent suivant l'heure de la consommation. Cette dernière peut être ventilée entre deux postes (compteur dit à double tarif) ou en trois postes (compteur dit à triple tarif).

Eu égard au prix de revient élevé de toute énergie consommée aux heures de pointe, ces heures font toujours l'objet d'un enregistrement spécial, les autres heures de la journée étant confondues, dans le cas du double tarif ou réparties entre un poste nuit et un poste jour, dans le cas du triple tarif.

Enfin, la tarification horaire peut elle-même être dégressive, lorsque l'énergie consommée respectivement dans chacun des postes (pointe, jour, nuit) est elle-même facturée par tranches.

TARIFS A TAXE FIXE (Tarifs binômes).

Ce tarif semble être le tarif le mieux approprié au prix de revient, puisqu'il fait ressortir la distinction entre la part fixe

et la part variable. Le prix à payer est divisé en deux parties : l'une constituée par une taxe fixe indépendante de la consommation réelle et basée sur l'importance de la puissance installée, l'autre comportant une taxe unitaire par kilowattheure consommé.

Il répond, en particulier, aux conditions de facturation des fournitures importantes, et donc en général, de celles qui sont faites en haute tension. Il constitue, par ailleurs, de lui-même, un tarif réduit pour les consommateurs importants. Prenons, par exemple, le cas d'un abonné ayant un compteur de 1.000 watts et consommant 2.000 kilowattheures par an. Il pourra payer, pour l'ensemble d'une année, dans une tarification binôme (à 150 francs par kilowatt et 1 franc par kilowattheure) le prix suivant :

$$\begin{array}{rcl} 1 \times 150 & = & 150 \\ 2.000 \times 1 & = & 2.000 \\ \hline \text{Soit. . . .} & & 2.150 \text{ francs} \end{array}$$

Le prix moyen du kilowatt-heure sera ainsi de $\frac{2,150}{2.000} = 1 \text{ fr. } 075$ alors qu'il eût été payé, avec une tarification simple, dite monôme, un prix moyen de 1 fr. 50 par exemple.

Par contre, un abonné de faible importance, ayant une puissance installée de 600 watts et ne consommant que 150 kilowattheures par an, n'aura aucun intérêt à la formule binôme. Au lieu de payer l'unité d'énergie au prix de 1 fr. 50, il l'eût payée : $\frac{0,6 \times 150 + 1,00 \times 150}{150} = 1 \text{ fr. } 60$.

Il faut noter, d'ailleurs, que certains tarifs monômes à minimum de consommation sont de véritables tarifs binômes, car la tranche de consommation minima garantie représente une véritable taxe fixe.

Le tarif binôme se prête également aux aménagements

demandés par les usages spéciaux de plus en plus nombreux de l'énergie électrique ; en particulier, la part proportionnelle à la consommation enregistrée par compteur peut être elle-même dégressive ou horaire ; la taxe fixe, de son côté, peut être fixée en conséquence. Malgré ces facilités, il a été abandonné pour les fournitures de faible importance, vraisemblablement à cause de la méfiance de l'usager, qui accepte difficilement de payer une somme fixe indépendante du nombre d'unités consommées. Il reste néanmoins le tarif type en haute tension et pour les fournitures importantes ; il a permis, par ailleurs, avant l'introduction des tarifs monômes spéciaux, des tarifs horaires en particulier, de facturer simplement, avec un seul compteur, les différentes sortes d'énergie utilisées par les abonnés. S'il subit, en ce moment, une espèce d'éclipse, il pourrait retrouver sa faveur primitive si les tarifs monômes spéciaux se compliquaient à l'extrême, comme ils y ont tendance actuellement.

Malheureusement, les modifications apportées par les décrets-lois de 1935, et que nous verrons plus loin, lui ont enlevé de son caractère simple et pratique.

CHAPITRE II

FIXATION DES TARIFS AUX PARTICULIERS (CONCESSION)

Nous abordons maintenant l'étude des textes administratifs qui fixent les tarifs. Ils sont en quelque sorte la codification de ceux-ci et la formule qui les définit, basée sur les principes précédemment exposés, est établie par l'Administration, en collaboration avec le distributeur. Nous insistons dès maintenant sur ce point, savoir que c'est l'Administration seule qui fixe le tarif, quelle que soit la forme administrative sous laquelle fonctionne le service : concession, régie ou permission de voirie. Nous nous étendrons plus loin sur ce sujet et, en particulier, sur la nature des rapports entre l'Administration et le distributeur. Mais précisons que, si l'Administration décide seule, elle a auparavant consulté le distributeur et établi avec lui la tarification.

Nous examinerons d'abord cette intervention administrative pour le cas où la distribution est assurée par la concession ; nous en déduirons ensuite la réglementation relative aux régies et aux permissions de voirie.

La fourniture de l'énergie électrique peut être faite, à un certain point de vue, sous deux formes : en haute tension ou en basse tension. La fourniture en haute tension a lieu, pour les demandes importantes et variées, lorsque, comme nous l'avons vu, l'abonné peut, par lui seul, constituer un producteur autonome ; c'est le cas des industriels par exemple. Elle

est également effectuée lorsque des difficultés techniques spéciales se présentent, telles que l'éloignement de l'abonné de tout réseau basse tension ou encore l'utilisation, par ce dernier, d'appareils nécessitant une énergie à tension moyenne ou élevée.

La fourniture en basse tension est par contre la fourniture normale de tous les abonnés domestiques ou des petits artisans. Nous admettons, pour préciser les idées, qu'une fourniture est effectuée en basse tension jusqu'à 230-400 volts et en haute tension à partir de quelques milliers de volts, les tensions intermédiaires n'étant pas usitées pratiquement pour des livraisons.

Enfin, les fournitures en basse tension ne pourront être faites que par les concessionnaires de distribution publique, alors que les fournitures en haute tension pourront l'être à la fois par les concessionnaires aux services publics ou les concessionnaires de distribution publique. Quelle que soit la concession toutes les stipulations relatives au tarif se trouvent, principalement, à l'article 11 et, accessoirement, aux articles 13 et 14.

SECTION 1. — Tarifs généraux.

Nous désignerons ainsi les tarifs maxima prévus à l'article 11 et correspondant à deux utilisations distinctes de l'énergie, l'éclairage, d'une part, et les usages autres que l'éclairage, d'autre part, ces deux catégories d'utilisation étant jusqu'ici (décrets-lois de 1935) les seules ayant fait l'objet d'une tarification précise.

Nous les étudierons successivement dans la concession aux services publics puis dans la concession de distribution publique.

CONCESSION AUX SERVICES PUBLICS.

En principe, les fournitures faites ainsi sont importantes et les modalités de leur tarification doit laisser au concession-

naire une assez grande liberté. Cette liberté est d'autant plus nécessaire que les exigences de la concurrence subie de la part des autres modes d'énergie, concurrence très fréquente dans ce domaine, exigent chaque fois une adaptation spéciale des conditions de livraison.

Aussi, le cahier type du 30 novembre 1909 est-il très libéral. Il pose le principe d'un prix de vente maximum et il laisse le concédant et le concessionnaire le fixer d'un commun accord, en leur indiquant seulement les solutions possibles.

Ainsi, ce maximum peut être différent suivant les conditions de puissance, d'horaire, d'utilisation et de consommation, il peut comporter des réductions pour les abonnés garantissant un minimum de consommation ou coupant à la pointe, ou encore d'une façon plus générale, acceptant des suggestions spéciales.

Vouloir codifier chacune des modalités de livraison ainsi observées, ce serait multiplier à l'infini le nombre de tarifs. Aussi, le concédant laisse-t-il au concessionnaire le champ libre, son activité commerciale s'exerçant au mieux des circonstances. Il se contente de fixer un maximum pour une fourniture générale.

Cette tarification sera le plus souvent, de la forme binôme, laquelle est la plus appropriée aux fournitures importantes et variées. Elle sera rarement monôme et, exceptionnellement, à forfait ¹.

Ainsi le cahier des charges stipulera un prix par kilowatt, dit prime fixe, et un prix par kilowattheure, dit prix proportionnel, prix qui pourront eux-mêmes varier suivant un barème simple établi en fonction de l'utilisation, de l'horaire de fonctionnement, de la puissance, etc.

Nous donnons, à titre d'exemple, un modèle de fixation

1. Dès 1919, le Ministre recommandait, dans la circulaire du 24 novembre, l'adoption d'un tarif binôme.

pour une énergie fournie sous une tension de l'ordre de 15.000 volts.

« L'énergie électrique sera vendue au compteur. Le tarif de vente sera composé de deux éléments qui s'ajoutent, d'une prime fixe par kilovoltampère de puissance maximum souscrite et d'un prix par kilowattheure consommé.

« Les valeurs des deux éléments sont indiquées au tableau ci-après :

PUISSANCE souscrite en kilovoltmètre.	PRIME FIXE annuelle par kilovoltmètre.	PRIX proportionnel par kilowattheure.
Jusqu'à 10 inclus	180 francs.	0 fr. 18
De 11 à 25 —	160 —	0 fr. 15
De 26 à 50 —	150 —	0 fr. 13
De 51 à 100 —	140 —	0 fr. 12
De 101 à 200 —	130 —	0 fr. 11
De 201 à 500 —	125 —	0 fr. 10
Au-dessous de 500	120 —	0 fr. 09

Les éditions successives du cahier des charges (1921, 1924, 1928) ne modifièrent pas les premiers principes.

En 1924, toutefois, un élément nouveau de précision et de réglementation apparaît ; alors que, dans le cahier type de 1909, la fixation du prix ne visait que les services publics proprement dits, ces derniers constituant l'objet principal de la concession, en 1924, un maximum vient également limiter les prix de vente aux industriels ou autres services publics¹ desservis — accessoirement en principe, mais fréquemment en pratique — par cette même concession.

Le maximum ainsi imposé était obtenu en majorant d'un certain pourcentage, librement débattu entre concédant et

1. Annexe à la circulaire du 24 novembre 1919.

2. Voir plus loin (titre II, Chapitre IV, « Tarification des Services publics ») : la classification des services publics telle qu'elle ressort des articles du cahier des charges de la concession aux services publics.

concessionnaire, les tarifs de base consentis aux services publics. Notons d'ailleurs que ce pourcentage pouvait être différent pour les divers éléments du tarif, prix fixe et prix proportionnel.

Les décrets-lois de 1935 modifièrent cette situation. Un nouveau pas était accompli par eux dans la voie de la réglementation, dont le libéralisme se restreignait. C'est ainsi que le décret-loi du 16 juillet, par son article 9, s'il n'imposait pas, comme en basse tension, une baisse uniforme de 10 p. 100 sur les fournitures les plus fréquentes, établissait cependant un tableau fixant un maximum aux deux éléments du prix : puissance et énergie. En même temps, il fixait à 10 p. 100 la majoration maxima susceptible d'être appliquée aux tarifs correspondants aux fournitures aux particuliers.

Et, innovation jusqu'alors ignorée dans ce domaine, il rendait ces mesures immédiatement applicables, même aux tarifications existantes en vertu des cahiers des charges en vigueur. Ce n'était plus une modification du cahier type, ne valant que pour les contrats ultérieurs, mais une fixation maxima et par voie d'autorité de tous les tarifs en cours.

Nous ne nous attarderons pas ici sur la légalité d'une telle décision, ni sur sa portée. Nous en aurons l'occasion lorsque nous étudierons les conditions dans lesquelles des modifications peuvent être apportées aux tarifs en vigueur. Mais nous remarquons de suite le bouleversement apporté dans les contrats, indépendamment de la volonté des parties.

Nous notons également la tendance de l'Administration à resserrer les formules de tarification, car à la suite du décret-loi, qui était déjà son œuvre en réalité, elle est intervenue à nouveau en adressant, le 17 octobre 1936, aux Ingénieurs du Contrôle, en vue de la rédaction des éléments tarifaires, des instructions plus précises encore que celles figurant à l'article 9 du décret-loi de juillet et les textes nouveaux ainsi élaborés

venaient aggraver les obligations imposées unilatéralement aux distributeurs¹.

Ici, nous voyons se soulever une question que nous retrouverons plusieurs fois dans la suite : les instructions, circulaires et même les décrets établis sous couvert de préciser les textes d'un décret-loi peuvent-ils rendre plus lourdes les obligations du distributeur telles qu'elles résultent de ce décret-loi ? Quelle est, si l'on veut, la valeur des textes administratifs subséquents ?

Si l'on ne prend en considération que les principes du droit, on doit reconnaître que le décret-loi doit être interprété dans un sens limitatif du fait même qu'il a un caractère exceptionnel et qu'il venait troubler gravement l'équilibre des contrats comme la volonté de leurs signataires, produisant ainsi des effets dérogatoires que, seules, les difficultés de l'époque pouvaient valider.

Mais, par contre, il ne faut pas perdre de vue la volonté du législateur d'abord et du pouvoir exécutif ensuite : aller vite, car les mesures ainsi imposées devaient conduire à un résultat immédiat et important. Aussi l'Administration dut-elle, dans la suite, pour compléter l'œuvre trop sommaire du décret-loi, préciser la pensée première et réparer, dans des conditions pleinement régulières, les omissions qui auraient pu se glisser dans la hâte de la rédaction du décret-loi.

Parallèlement à cette action, l'Administration est également intervenue, dans la suite, pour adapter au mieux des intérêts soit des usagers, soit des distributeurs, la situation créée, comme elle l'explique elle-même dans l'exposé des motifs du décret-loi complémentaire d'octobre 1935. Or, si certaines de ces adapta-

1. Le barème institué par cette circulaire partage le territoire français en trois régions (d'après la proximité de la montagne) à l'intérieur desquelles les tarifs sont unifiés. Ils sont sensiblement inférieurs à ceux prévus par l'article 9 du décret de juillet 1935.

tions ont été incorporées dans le texte d'un décret-loi, ayant pratiquement force de loi, d'autres au contraire n'ont été édictées que dans un décret, voire dans une simple circulaire. Il faut reconnaître alors que de telles dispositions pouvaient être attaquées par le distributeur s'il les considérait comme aggravant les obligations premières imposées par les décrets-lois.

Dans cette catégorie rentre la disposition qui a poussé l'Administration à accroître, dans son instruction du 17 octobre 1936, les charges déjà sévères résultant du décret-loi et dues à la fixation du maximum de prix de vente tel qu'il est défini à l'article 9 du décret-loi de juillet. Le distributeur semble donc fondé à ne pas s'y soumettre. Mais il faut tout de suite admettre qu'une telle résistance serait vaine : car, ou bien il s'agit d'un distributeur demandeur d'une concession, et alors il est obligé pratiquement d'accepter les idées et les volontés de l'Administration, ou bien il s'agit d'un distributeur en exercice investi d'une concession régulière, et alors si celui-ci peut résister avec succès pendant un certain temps, aux demandes de l'Administration, il sera cependant conduit tôt ou tard, devant la pression des usagers, à se soumettre aux prétentions de cette dernière, laquelle, dans cette circonstance, se préoccupera surtout de satisfaire le public, sauf à aller contre les intérêts légitimes du concessionnaire.

Quoi qu'il en soit, si la réglementation administrative se faisait plus rigide, il restait encore au distributeur la possibilité d'établir un système de tarification propre à son genre d'activité industrielle, car cette instruction, pourtant si précise, laisse les parties libres d'adopter toute autre tarification, une condition essentielle étant, bien entendu, à la base : celle de ne pas dépasser ainsi le prix moyen résultant de la tarification ministérielle.

Enfin, si ce bouleversement portait préjudice au distributeur, il assurait néanmoins au public qui jouissait déjà antérieurement d'une tarification plus favorable, le maintien de cette dernière.

CONCESSION DE DISTRIBUTION PUBLIQUE

Alors que, dans la concession aux services publics, la fourniture en haute tension a été seule envisagée, dans la concession de distribution publique, deux modalités de fournitures, haute tension et basse tension, sont possibles. Nous les envisagerons successivement.

Fournitures en haute tension.

A l'origine, c'est-à-dire lors du vote de la loi de 1906 et de l'élaboration du premier cahier des charges de 1908, la fourniture faite aux abonnés desservis par une distribution publique semblait devoir être principalement faite en basse tension ; à cette époque, on envisageait principalement les usages pour éclairage et petite force motrice, lesquels ne nécessitaient pas des puissances considérables ni, par suite, une tension élevée. Bien plus, la fourniture en courants alternatifs semblait être exceptionnelle et le courant continu à basse tension devait être au contraire le mode normal ¹.

Aussi, dans le cahier type de 1908, s'il était possible de prévoir une fourniture en haute tension, il fallait cependant que celle-ci y fût bien précisée, à l'article 9 de ce cahier. Ce n'est qu'à cette condition que l'article 11 pouvait comporter un tarif pour vente en haute tension.

1. Voir en ce sens le cahier-type de 1908, dans lequel les stipulations relatives à la fréquence sont purement facultatives, ce qui porte à croire que la fourniture en courant alternatif était elle-même facultative.

La plus grande liberté était d'ailleurs laissée aux contractants ; pas même une recommandation administrative ne pouvait les orienter vers une tarification donnée.

Cet état de choses dura jusqu'en 1919, lorsque la Circulaire du 24 novembre recommanda, pour toute tarification haute tension une formule binôme avec taxe de puissance de prix proportionnel.

Rien ne fut changé, en cette matière, par le cahier type de 1921, qui n'apporta d'ailleurs aucune précision nouvelle ; la liberté restait pleine et entière, mais évidemment l'intérêt des distributeurs s'associait au désir de l'Administration et conduisait à l'adoption d'une formule binôme.

Dans la suite, même à l'occasion des décrets-lois de 1935, les manifestations administratives restèrent très discrètes. On se l'explique peut-être quand on connaît l'importance relativement restreinte des fournitures en haute tension faites dans le cadre d'une telle concession, laquelle est toujours restée principalement une concession de fourniture domestique ou artisanale, donc de basse tension.

De toute façon, les fournitures en haute tension ainsi effectuées ne sont pas soumises aux tarifications maxima imposées par les décrets-lois. Cela ressort nettement de la circulaire du 15 mai 1936. Et si cette dernière a visé expressément ces fournitures, ce ne fut que pour préciser que la plus grande liberté continuait à les régir et que, seulement en cas de désaccord, on « s'efforcera de s'inspirer autant que possible des principes généraux du décret-loi ».

Pourquoi tant de liberté alors que, par ailleurs, la tendance de l'Administration était orientée vers une réglementation de plus en plus sévère ? Cela est probablement dû au désir des collectivités secondaires, des communes en particulier, lesquelles constituent la majorité des concédants de distribution publique,

de recouvrer une plus grande autonomie dans ce domaine d'activité purement communal, désir auquel par ailleurs l'État, pour des raisons politiques sans doute, semble disposé à donner satisfaction.

Fourniture en basse tension.

Des trois formules de tarification que nous avons envisagées, précédemment, la tarification au compteur a toujours été la plus fréquemment employée. Sa conception est inspirée d'idées simples, respectant la réalité mieux que ne le font celles, trop simplistes, qui ont conduit au forfait.

Aussi, dans les premiers cahiers des charges, la tarification au compteur est-elle un mode de vente que, obligatoirement, le concessionnaire doit mettre à la disposition de l'abonné qui le demande. La tarification forfaitaire, au contraire, pouvait être autorisée par les autorités concédantes et les distributeurs des premiers temps ne manquèrent pas de la demander, pour pouvoir en user éventuellement avec certains abonnés, ceux chez lesquels la pose d'un compteur, pour diverses raisons, commerciales ou techniques, ne se justifiait pas.

Dans cette hypothèse d'ailleurs, pour se prémunir contre une fraude possible de la part d'abonnés peu consciencieux ou même, plus simplement, contre tout excès de la part d'abonnés ignorants, le distributeur avait la faculté de poser, chez le consommateur, des appareils spéciaux, dits limiteurs de courant ou, même, limiteurs de puissance, coupant automatiquement le courant dès que l'intensité dépassait les limites présumées permises. Bien entendu, ces appareils devaient être placés aux frais du concessionnaire, à moins d'une disposition formelle du cahier des charges ¹.

1. Conseil d'Etat, 23 juillet 1920. *Compagnie provinciale des eaux, du gaz et*

Que la tarification soit forfaitaire ou au compteur, le prix variait suivant la destination de l'énergie ; mais, pour éviter toute complication, deux catégories d'utilisation étaient seules prévues : d'une part l'éclairage, usage alors le plus répandu, d'autre part tous les usages autres que l'éclairage. Au nombre de ces derniers, le seul ou à peu près, qui fût envisagé pratiquement était celui de force motrice ; c'était donc lui principalement qui avait été retenu lors de la détermination du prix de vente correspondant.

L'unité de vente était, le kilowattheure, dans le cas de vente au compteur, et le kilowattan, correspondant à la mise à la disposition de l'abonné d'une puissance de 1 kilowatt pendant un an, dans le cas de vente à forfait.

Enfin, une certaine liberté était réservée aux concessionnaires et concédants, en ce sens que le maximum pouvait varier suivant les suggestions spéciales que voulait bien accepter l'abonné. Les distributeurs et collectivités firent peu usage de cette faculté et, s'ils acceptaient de consentir des prix différents dans certains cas, ils ne voulaient pas cependant s'engager avec toute la rigueur qu'impose un cahier des charges de longue durée, car de telles dérogations aux tarifs généraux n'étaient le plus souvent que des expériences commerciales qui donnaient lieu à de fréquentes mises au point.

Au cours du développement de l'industrie électrique, la tarification forfaitaire allait perdre son premier prestige, tandis que, corrélativement, une tarification beaucoup plus précise, la tarification binôme, allait prendre sa place.

Aussi, dans les cahiers type de 1928, est-il laissé plus de

de l'électricité contre Ville de Sarlat ; 28 janvier 1925. Société méridionale de transport et de force contre Ville de Carcassonne ; 16 juillet 1926, Société du Gaz et de l'Electricité d'Oloron contre Fléchat.

liberté aux contractants ; la formule de tarification est abandonnée entièrement à leur discrétion.

Toutefois, à de rares exceptions près, il n'y avait encore, à cette époque, des prix différents suivant les deux catégories, d'application : l'éclairage et les usages autres que l'éclairage.

Jusqu'alors, les autorités concédantes et les concessionnaires sous réserve d'approbation par le Service du Contrôle, restaient entièrement libres de fixer la valeur à prendre comme prix maximum ; aucune limitation n'était imposée, à cet égard, par l'Administration supérieure.

Le principal inconvénient de cette situation résidait plus dans une extrême variété des prix que, à proprement parler, dans une élévation des prix et l'on voyait fréquemment deux agglomérations voisines, placées dans des conditions très analogues, avoir des tarifs assez différents.

Aussi, en 1934, à la demande du ministre des Travaux publics, le Président du Syndicat professionnel des Producteurs et Distributeurs prit-il l'engagement, au nom de ses adhérents, de procéder, après accord avec le concédant, à un remaniement des tarifs. Deux formules étaient possibles, savoir : l'abaissement des tarifs généraux seuls ou bien l'institution d'un ensemble de tarifs réduits en même temps qu'un abaissement plus limité des tarifs généraux.

L'effet de la première formule était d'abaisser notablement les tarifs généraux. Cependant, cet abaissement n'était pas un écrêtement, mais une simple réduction, elle-même fonction de l'importance du dépassement du prix pratiqué par rapport au prix fixé dans un tableau type d'après la population des communes. Ces dernières étaient d'ailleurs réparties en un nombre de catégories limitées à quatre ¹.

1. L'engagement du Président des Producteurs et Distributeurs invitait

La réduction qui était imposée au distributeur pour la part du prix lui revenant devait l'être également au concessionnaire, pour sa propre part.

Quant à l'effet de la deuxième formule sur les tarifs généraux, il était semblable, mais moins ample. Cette réforme, en ménageant ainsi les droits acquis et l'autorité des contrats, tendait cependant vers une uniformisation des prix de vente. Mais elle n'était tentée qu'à titre expérimental, puisqu'elle avait été subordonnée à la condition formelle que la durée des fixations ainsi établies serait limitée à cinq ans, et, bien entendu, sous réserve de la clause « rebus sic stantibus ».

Malheureusement, elle n'eut pas le temps d'être même entreprise, car une mesure d'uniformisation, extra-contractuelle cette fois, allait être appliquée par les décrets-lois de 1935.

Décrets-lois de 1935.

Celui du 16 juillet, fort de l'autorité législative qu'il tenait de la loi du 8 juin précédent, modifia les prix de vente en vigueur pour l'éclairage et la force motrice, dans le sens d'une baisse générale et uniforme de 10 p. 100 (article 5 du décret). En outre, les prix résultant de cet abattement devaient être inférieurs à un maximum général fixé, pour l'ensemble des

les concessionnaires à pratiquer des réductions sur les prix de vente « éclairage » qui dépassaient alors :

1.00 dans les communes de plus de 100.000 habitants

1.25 " " " 10.000 "

1.50 " " " 2.000 "

1.75 " de moins de 2.000 "

La réduction était de 10 p. 100 sur la première tranche de 50 centimes excédant les prix du tableau

20 p. 100 sur la deuxième tranche de 50 centimes excédant les prix du tableau.

30 p. 100 surplus.

En ce qui concerne les prix de vente « force motrice », les règles étaient les mêmes, mais les tarifs de départ étaient réduits de 0.25.

concessions du territoire national, d'après la population de l'agglomération desservie et même, dans le cas des communes de moins de 2.000 habitants, d'après l'importance de la consommation moyenne par habitant (article 6 du décret-loi).

De plus, les effets du décret-loi étaient immédiats, puisque les nouveaux tarifs entraient en application le 1^{er} août. Tous les distributeurs publics, même ceux dont les concessions avaient été octroyées régulièrement, se trouvaient frappés. La gravité de la situation générale pouvait, seule, expliquer l'imposition d'un tel effort, car les sages et prudentes tentatives de 1934 se trouvaient largement et brutalement dépassées. Ces tentatives conservaient toutefois le mérite d'avoir tracé la voie dans laquelle devait s'engager une réforme tendant à la diminution des prix généraux et comportant principalement un écrêtement des prix trop élevés, en même temps qu'une baisse générale de leur ensemble.

Les prix limites visés à l'article 6 étaient déterminés d'après les conditions économiques et susceptibles de varier avec elles ; de plus, ils comprenaient les sommes perçues, sous des dénominations diverses, au profit des autorités concédantes, pour leur permettre de faire face aux charges de l'électrification.

Aussi, tenant compte de la généralité de ces termes, le décret-loi d'octobre 1935 modifia-t-il le maximum établi par le décret de juillet, en ce qui concerne les communes rurales de moins de 2.000 habitants. Il stipulait, en outre, que lorsque le distributeur avait supporté moins de 90 p. 100 des dépenses de l'établissement du réseau et que la contribution financière de la collectivité n'était recouvrée ni sur les usagers au moyen d'une surtaxe incluse dans le prix, ni, bien entendu, sur le distributeur, le prix limite de l'éclairage serait abaissé de 0 fr. 10 ou de 0 fr. 20 suivant l'importance de la distribution.

Cette disposition n'aggravait nullement le sort du distri-

buteur. Au contraire, elle rétablissait une juste et nécessaire égalité de traitement entre deux distributeurs ayant également contribué à la construction du réseau, mais dont l'un seulement devait verser une part des recettes à la collectivité.

Les règles si complexes ainsi établies par les décrets-lois de 1935 appellent quelques remarques.

Remarques sur les modifications apportées en 1935.

1^o Le « *prix de vente* ». — Si le décret-loi d'octobre 1935 a rétabli, sur le point que nous venons de voir, l'égalité de traitement entre distributeurs, il ne corrigeait nullement l'atteinte portée à ce principe par l'article 5 du décret-loi de juillet. Cet article, en effet, imposant un abaissement uniforme de 10 p. 100 des prix de vente et non pas des tarifs maxima, comme l'a d'ailleurs fait remarquer la circulaire du 20 août, frappait les distributeurs actifs et bienveillants, qui avaient déjà diminué progressivement leurs prix de vente, aussi lourdement que leurs confrères qui, n'ayant pas consenti ou n'ayant pas eu à consentir, jusqu'alors, un sacrifice et un effort semblables, pratiquaient des prix voisins des maxima fixés.

En conséquence, les premiers étaient, en quelque sorte, pénalisés et là apparaissait, une fois de plus, le caractère trop sommaire d'une réforme aussi importante, caractère que, seule, la recherche d'un résultat immédiat et radical pouvait excuser.

Toutefois, pour limiter cette inégalité, l'auteur du décret, envisageant le cas particulier des distributeurs qui avaient déjà abaissé leur prix depuis que le Président du Syndicat professionnel les avait engagés à entrer dans cette voie, précisait explicitement que « la baisse ainsi réalisée sera déduite de celle qui est imposée par l'alinéa ci-dessus » (c'est-à-dire la baisse uniforme de 10 p. 100 des prix de vente).

2° *Définition de la population.* — Il était également nécessaire d'apporter des précisions au décret-loi de juillet, quant à la notion de la population. Constituant maintenant une base essentielle de la tarification, cet élément devait être défini avec soin. Mais la mise au point de cette définition ne fut pas faite à temps pour être incorporée dans le décret-loi d'octobre. Toutefois, pour l'annoncer, si l'on peut dire, l'article 16 de cet acte prévoyait qu'un décret rendu sur la proposition du ministre des Travaux publics, après avis des ministres de l'Agriculture et de l'Intérieur et du Conseil Supérieur de l'électricité, fixerait les conditions dans lesquelles seraient décomptées la population, la population desservie et la consommation, auxquelles faisait allusion le décret-loi de juillet.

L'insertion de cette annonce dans le décret-loi n'aurait pas suffi à donner, aux stipulations du décret subséquent qu'il prévoyait, l'autorité d'un texte légal et il faut se féliciter que les précisions apportées par le décret du 10 mars 1936 n'aient pas aggravé les stipulations du décret-loi de juillet ; c'eût été, sans nul doute, l'occasion de nombreuses discussions. D'ailleurs, *a priori*, la question n'y donnait pas lieu et les définitions introduites, au mois de mars 1936, ont été suffisamment nuancées pour rester conformes aux idées d'équité, de bon sens et de logique.

L'article premier du dit décret, en effet, ne retient, pour les communes dont la population, telle qu'elle résulte du recensement du 8 mars 1931, est comprise entre 2.000 et 4.000 habitants, que la population municipale agglomérée.

L'article 2 définit la consommation par habitant desservi, élément dont il est fait usage, dans le tableau limite des prix, pour les communes de moins de 2.000 habitants. La consommation prise ici en considération est une fonction de la consommation véritable, dans laquelle les kilowattheures facturés à

tarif réduit ne sont pris que pour une fraction. Quant au nombre des habitants desservis, il est fixé empiriquement à un multiple, trois ou cinq, du nombre des abonnés; toutefois, si les contractants, collectivité et distributeur, ne tombent pas d'accord à ce sujet, un procédé plus précis, mais aussi plus compliqué, est utilisé : on dénombre les habitants dont les résidences sont situées à moins de 150 mètres des lignes en service.

Malgré cette minutieuse précision, certains points restent encore obscurs. Le décret-loi du 16 juillet prévoit que, dans le cas d'une distribution desservant une partie seulement du territoire d'une commune, la zone sur laquelle s'étend cette distribution comptera comme si elle formait une commune distincte, si elle ne comprend pas l'agglomération principale; dans le cas contraire, elle comptera comme si elle s'étendait sur toute la commune. Cette hypothèse se conçoit facilement dans le cas d'une commune; mais, dans une ville, l'agglomération est unique, en général, et il n'est plus possible alors de suivre la prescription du décret-loi. Certes, cette hypothèse ne se rencontrera que pour des concessions existantes, car, dans l'état actuel des idées publiques, une ville, s'il en reste encore à électrifier, ne s'adressera qu'à un seul exploitant. Le problème ne semble donc pas avoir une très grosse importance pratique. Néanmoins, il demeure entier et sa solution ne saurait être générale.

Si, en effet, pour déterminer le prix limite il faut, logiquement, envisager la seule population du secteur desservi, puisque le prix imposé au concessionnaire est fixé en considération de l'importance du nombre de ses abonnés présumés, il faut cependant reconnaître que, aujourd'hui, les habitants et leurs représentants officiels, admettront difficilement de payer un prix différent suivant le quartier qu'ils habitent. Si le coût de la vie varie bien d'un quartier à l'autre, il semble normal

que le prix de la marchandise « électricité » soit soumis aux mêmes influences. Mais, ici, la notion d'un service public apparaît ; le service de la distribution est essentiellement municipal et l'on comprend mal aujourd'hui que certains services publics industriels varient leur prix suivant la zone exploitée, que celui des transports, par exemple, perçoive un prix kilométrique différent suivant les quartiers desservis. La municipalité aura donc soin d'éviter de créer ainsi une inégalité de traitement entre les usagers ; elle aura tendance à fixer un prix de vente uniforme et si, pour cela, elle est conduite à demander à un concessionnaire un sacrifice plus lourd que celui que lui impose le décret, elle pourra le faire, mais en allouant, bien entendu, à ce concessionnaire une indemnité compensatrice. On pourrait même envisager à cette occasion, lors d'une révision des tarifs de concession, une sorte de caisse de compensation locale, alimentée par les versements des concessionnaires les plus favorisés et subvenant aux concessionnaires sacrifiés.

Enfin, dans le cas où les réseaux concurrents s'étendent l'un et l'autre sur l'ensemble du territoire, il n'y a plus de question, c'est l'article 8 de la loi de 1906 qui impose alors l'égalité.

3° *Définition de la première tranche. Tarif monome équivalent.*

— La baisse imposée à partir du 1^{er} août 1935 porte, d'après l'article 5 du décret-loi de juillet, sur les prix de vente de la première tranche. Il ne pouvait y avoir aucune difficulté, à ce sujet, pour les tarifs monômes au compteur, dégressifs ou non : la première tranche apparaissait nettement et englobait toute la part de la consommation vendue au tarif « éclairage » ou « force motrice » le plus élevé. Au contraire, dans le cas des tarifs binômes ou à forfait, la solution était moins immédiate.

Le tarif binôme, en effet, est souvent employé lorsque la destination de l'énergie est diversifiée. Il fallait donc séparer la part de l'éclairage et distinguer encore, dans cette dernière,

la fraction correspondant à la première tranche, puisque, seule, celle-ci devait être abaissée. La même question se posait — quoique avec moins de complexité — pour le tarif à forfait.

La circulaire du 20 août 1935 avait tenté un timide essai, mais un peu trop sommaire pour être assuré du succès. Elle prévoyait, pour le tarif à forfait, une baisse globale de 10 p. 100, alors que certaines consommations faites en vertu de ce tarif n'étaient pas des consommations d'éclairage ou de force motrice et que d'autres dépassaient la première tranche présumée visée au décret-loi ; elle aggravait donc les charges du distributeur, sans cependant s'appuyer sur aucun texte légal et, ainsi, elle était peu capable d'être suivie.

En ce qui concerne le tarif binôme, elle était un peu plus heureuse et logique.

Quoi qu'il en soit, le décret du 10 mars a repris toute la question. Il a établi, dans son article 19, un tarif équivalent aux tarifs monômes qui procureraient la même recette pour des valeurs de l'utilisation forfaitaires mais voisines de la réalité. Mais, par ailleurs, la circulaire interprétative de ce décret, en date du 15 mai, expliquant l'avant-dernier alinéa de l'article 21 du décret susvisé, fait remarquer que les bases et directives données par ce dernier, et donc par son article 19, n'ont à intervenir que lorsqu'il est impossible de faire ressortir, de l'examen des tarifs maxima du cahier des charges, l'importance de la première tranche. C'était donc l'esprit même des tarifs du cahier des charges — et par conséquent celui des parties — qu'il fallait interpréter avant d'appliquer la règle générale du tarif monôme équivalent.

Cette liberté laissée aux concessionnaires et concédants était nécessaire. L'abaissement de la première tranche pouvait conduire, dans certains cas, à des problèmes pour lesquels la meilleure solution était certainement un arrangement amiable

entre les parties, un arrangement pouvant consister en une sorte de transaction. Nous en trouvons un exemple avec le tarif binôme. En effet, l'article 3 du décret du 20 août 1935 disposait que les prix des tranches suivantes ne pouvaient excéder le prix réduit de la première. Or, dans la tarification binôme, le respect de cette clause conduisait à la création d'une tranche complémentaire essentiellement variable, suivie elle-même d'une troisième tranche¹. Et ainsi, afin d'éviter une complexité tant pour le distributeur que pour l'abonné, le premier étant conduit à un calcul comptable pénible et onéreux, le second redoutant l'indécision de son prix d'achat, on devait profiter du libéralisme de l'intervention administrative supérieure et rechercher un prix moyen forfaitaire, pour la consom-

1. En effet, prenons deux axes de coordonnées rectangulaires : portons, en abscisses, les consommations, en ordonnées, les prix payés.

1° Soient, avant décrets-lois, OA la taxe fixe,

AD la droite figurant la variation de la taxe proportionnelle ;

Oa_1 l'utilisation correspondant à la valeur de la première tranche telle qu'elle résulte des clauses du décret du 10 mars ou du cahier des charges existant.

Le prix résultant du kilowattheure se déplaçait sur la droite, AB_1 pour toute consommation en première tranche. Pour l'ensemble de cette dernière il était a_1B_1 .

2° Après les décrets-lois, a_1B_1 doit être réduit de 10 p. 100 par exemple et devenir $a_1A'_1$.

Soient OA' la taxe fixe nouvelle.

$A'D'$ la droite figurant la variation de la taxe proportionnelle nouvelle (dont la pente est également réduite de 1/10 par rapport à celle de la droite AD).

Le nouveau prix correspondant à une consommation de première tranche se déplace sur la droite $A'A'_1$.

Mais pour une consommation supérieure à Oa_1 , aucune baisse n'est imposée. Le prix résultant devrait alors se déplacer sur la droite A_1d de telle sorte que $A_1A'_1 = AA'$ (complément du 1/10^e de la taxe fixe) et que A_1d soit parallèle à AD (ancien taux de la taxe proportionnelle).

Toutefois, aucun prix de deuxième tranche ne doit excéder celui de la première tranche après abaissement (article 3 du décret du 20 août). Aussi, le prix résultant se déplacera encore sur la droite OA'_1 jusqu'en A'_2 et, à partir de A'_2 il reprendra la droite A_1d prolongée.

On constate ainsi l'existence de trois tranches séparées par les points a_1 et a_2 et on voit toute la difficulté qu'il y a pratiquement, à déterminer le point A'_2 , c'est-à-dire la valeur de la deuxième tranche et par suite de la troisième.



mation dépassant la première tranche, quitte à rembourser, en fin d'année, le trop perçu, s'il y avait lieu.

4° *Limitation des abaissements.* — Dans les sacrifices imposés aux distributeurs, certains aménagements avaient été consentis.

L'un d'eux, stipulé au dernier alinéa de l'article 5 du décret de juillet, prévoyait que l'abaissement de 10 p. 100 ne pouvait amener les prix de vente au-dessous des chiffres de l'article 6, diminués de 50 centimes. Ainsi, dans aucun cas, l'écart des différents prix de vente pour éclairage et force motrice dans une agglomération d'une importance donnée ne devait excéder 50 centimes. L'Administration reconnaissait, de cette façon, que le prix de l'énergie avait une valeur minimum donnée et assez supérieure au chiffre de 0 fr. 25 ou voisin, que certains rapports, un peu trop superficiels, avaient souvent mis en avant.

L'autre ménagement était plus important ; il admettait que les distributeurs pouvaient, sous certaines conditions, appliquer des tarifications dégressives comportant des dépassements sur les prix limites fixés par l'article 6 ou résultant de l'article 5. Cette clause, introduite par l'article 8 du décret du 16 juillet, fut précisée — elle avait bien besoin de l'être — par l'article 17 du décret du 30 octobre. L'application du dépassement était soumise à certaines conditions : elle devait être autorisée par l'autorité concédante et jugée de nature à procurer, à la masse des consommateurs, des réductions de tarifs supérieurs, au total, au produit du dépassement.

Notons de suite que cette disposition du décret d'octobre était plus libérale que celle du décret de juillet : la nouvelle tarification ne devait plus obligatoirement conduire, pour l'ensemble des abonnés, à une diminution définie ; il suffisait qu'elle fût « jugée de nature » à diminuer les prix.

Bien entendu, c'est par rapport aux tarifs déjà réduits et

résultant de l'application des décrets-lois que devait être jugée la réduction apportée par la nouvelle tarification.

Toutefois, la faculté du dépassement avait des limites. Ce dépassement ne pouvait excéder dix centimes, ni amener le prix total de l'énergie au-dessus d'une valeur donnée (2 fr. 90 pour l'éclairage et 1 fr. 90 pour la force motrice). Il devait, par ailleurs, respecter la clause de l'article 13 et n'entraîner la hausse d'aucun prix actuellement pratiqué.

5° Il nous faut signaler encore qu'un effet, non voulu sans doute, des décrets-lois, fut d'introduire dans la tarification un tarif général nouveau. Jusqu'alors, en effet, il n'y avait, le plus souvent du moins, que deux tarifs généraux : l'un pour l'énergie destinée à l'éclairage, l'autre pour l'énergie destinée aux autres usages que l'éclairage.

Or, le décret de juillet n'abaisse que les prix de l'énergie pour éclairage et pour force motrice. Il se trouve ainsi que l'ancien tarif général « autres usages » va continuer à s'appliquer aux usages de l'énergie dont les prix n'auront pas été abaissés, c'est-à-dire à tous les usages autres que l'éclairage et que la force motrice. Et ainsi, il devient le tarif pour « les usages autres que l'éclairage et la force motrice » alors que le tarif général « pour force motrice » fait son apparition à côté de celui, déjà existant, de l'éclairage.

6° Notons en terminant l'extrême importance d'une disposition finale qui peut être grosse de conséquences et qui passait presque inaperçue dans le texte. C'est l'article 40 du décret de juillet qui permet à l'Administration de modifier par un simple décret les prix fixés au titre I, c'est-à-dire tout particulièrement les prix-limites de l'article 6, pour la basse tension, et de l'article 9, pour la haute tension.

Nous admettons difficilement qu'un pouvoir aussi étendu ait pu être conféré à l'Administration seule par un simple décret-

loi, lequel, en principe, ne se conçoit et n'a de valeur que lorsqu'il recherche le rétablissement de l'équilibre au cours d'une période troublée. Il est à souhaiter que le Conseil d'État, qui doit être consulté avant la rédaction du décret, modère les actes du pouvoir exécutif. Peut-être alors, pour donner un plein effet à l'article 40, sera-t-on conduit à l'incorporer dans un texte législatif ?

Conclusion. — En résumé, de l'exposé que nous venons de faire, on peut dégager quelques observations sur l'influence administrative exercée par les décrets-lois.

Leur œuvre principale d'uniformisation et d'unification des prix était recherchée depuis longtemps déjà, car il était illogique qu'un service public devenu aussi important que celui de la distribution, comportât des prix si différents suivant les régions. Mais la première manifestation administrative, celle de juillet 1935, fut un peu trop radicale ; elle contrastait avec l'attitude que, quelques mois plus tôt, le Ministre des Travaux publics, avait adoptée dans une réponse écrite ¹ : « Les prix de
« de revient de l'énergie sont extrêmement variables.....
« Il est, dès lors, pratiquement impossible d'établir une ven-
« tilation des charges complexes et variées des entreprises
« entre les différents usages de l'énergie et de déterminer,
« par suite, un prix moyen de l'énergie distribuée pour l'éclairage seul. »

Dans la suite, sous l'influence des distributeurs eux-mêmes, des usagers et des collectivités secondaires, quelques dérogations et quelques adoucissements furent introduits, bien souvent à titre transactionnel ; une certaine tendance régionaliste, en particulier, se manifesta dans la circulaire finale, en date du

1. Réponse à une question écrite de M. Pellé. *Journal Officiel* du 20 avril 1935.

15 mai 1936. L'effort d'unification radicale entrepris à l'origine était ainsi légèrement enrayé, sans toutefois être réduit à néant, et le consommateur obtenait, finalement, un résultat guère plus avantageux, dans son ensemble, que celui que le Président du Syndicat des Distributeurs avait annoncé en 1934.

Par ailleurs, si l'abaissement des prix avait été obtenu ainsi, la réforme entreprise eût été plus douce, plus tempérée. Certes, elle n'eût sans doute pas apporté au consommateur la satisfaction d'un abaissement immédiat de tarif ; mais n'a-t-il pas été plus fâcheux d'annoncer ce résultat, à grand bruit, alors que l'usager s'est aperçu à peine de la si légère diminution — quelques francs par an — qu'il venait d'obtenir ? N'eût-il pas été préférable également de laisser la réforme de 1934 entrer dans la voie des réalités et aboutir à la baisse désirée des prix ? Sa conception, mûrement réfléchie par ses auteurs, permettait d'atteindre ce but sans bouleverser l'économie ni l'équilibre financier de certaines entreprises de distribution. Par surcroît, les principes de l'équité et du droit, le respect des contrats, en particulier, n'auraient pas subi cette atteinte profonde que l'autorité de la loi leur a implacablement infligée.

SECTION 2. — Terme correctif.

Les traités de concessions passés, avant la guerre, avaient fixé d'une façon rigide le prix maximum de vente et ce dernier devait rester valable pendant toute la durée de la concession. La quiétude et la stabilité monétaires d'alors justifiaient une telle confiance.

Toutefois, dès cette époque, les éléments du prix de revient étaient soumis aux fluctuations de la situation économique ; le prix du charbon, en particulier, provoquait, dans le coût de la production, des variations susceptibles parfois d'absorber

la marge bénéficiaire. Tant que cette circonstance ne se prolongeait pas, le distributeur l'acceptait, confiant que, au cours d'une période suivante, la variation des prix agirait en sens inverse et rétablirait ou augmenterait son bénéfice.

Bien que pareille fluctuation fût, en somme, l'un des risques que court tout industriel, certains contrats comportaient déjà, à cette époque, un prix de vente variable avec le cours du charbon, qui était l'élément le plus mobile parmi ceux influant sur le prix de revient de l'énergie électrique.

Vint la période d'après-guerre ; non seulement le charbon, mais tous les autres éléments de dépenses haussèrent. Il ne fallait plus espérer une compensation prochaine due à une baisse générale. Les contrats étaient bouleversés. Certains concessionnaires, gênés dans leur trésorerie, allaient cesser leur exploitation. Et, devant la nécessité d'assurer la continuité du service public, le Conseil d'État appliqua la doctrine fameuse de l'improvision.

L'Administration devait intervenir et corriger le prix de base pour tenir compte de l'évolution subie par la situation économique depuis l'époque de la passation du contrat. Un terme correctif était ainsi ajouté au prix de base. Mais cet organe de réglage avait besoin d'un indicateur : ce rôle allait être celui d'un index dont les variations seraient liées à celle de la situation économique.

CRÉATION DE L'INDEX EN 1919

Une Circulaire du Ministre des Travaux publics, adressée aux Préfets et aux Ingénieurs en chef du Contrôle, donne les instructions nécessaires sur la façon d'accueillir les demandes de relèvements de tarifs motivées par le bouleversement économique et sur les éléments à prendre en considération pour fixer le taux du relèvement. Chaque cas était examiné en soi,

comme l'avait décidé la jurisprudence du Conseil d'État. Mais les pouvoirs concédants pouvaient introduire, dans la rédaction des articles du cahier des charges laissés en blanc, un terme correctif. L'index était établi périodiquement, par trimestre ou par semestre. Il comportait deux éléments variables, le prix de la tonne de charbon et le salaire horaire moyen de la totalité du personnel des entreprises de production et de distribution de la France. Chaque augmentation ou diminution de 1 p. 100 dans le salaire horaire moyen, par rapport à celui de 1918 (notons, à ce sujet, que la date de référence ainsi fixée n'était pas celle de la passation du contrat) donnait lieu à l'addition ou à la soustraction d'une somme de 0 fr. 25 en haute tension et de 0 fr. 60 en basse tension, sur le prix des houilles à l'usine ou tel qu'il résulte des statistiques du bureau national des charbons dans le département considéré.

Le terme correctif était obtenu en multipliant l'index par un coefficient variable suivant la distribution : 3 millimes 5 en basse tension, 2,5 en haute tension. Il ne jouait que lorsque l'index s'était écarté de plus de vingt francs de sa valeur antérieure.

Deux circulaires complémentaires en date des 28 mars et 3 avril 1920 précisèrent les conditions d'établissement du salaire horaire moyen dans chaque département.

Enfin, une circulaire analogue, celle du 17 janvier 1920, définissait l'index dans les réseaux de distribution alimentés par des usines hydrauliques. L'importance des éléments variables y étaient réduite et afin de conserver les mêmes définitions que pour l'énergie d'origine thermique, on réduisit les taux respectifs du charbon et du salaire, représentant ces éléments variables, à la moitié de la valeur qu'ils avaient dans les réseaux alimentés par usine thermique.

Les modifications ainsi déterminées, puis introduites par

avenant, ne comportaient aucune précision quant à la durée de leur effet ; elles étaient censées valoir pour la durée restant à courir sur la concession.

Mais, devant la persistance des variations économiques, il apparaissait nécessaire de ne pas incorporer définitivement dans les cahiers des charges un élément aussi rigide en même temps qu'établi d'une manière trop empirique. Aussi, l'Administration recommanda-t-elle de ne passer les avenants que pour une durée courte, un an au maximum. (Circulaires du 6 mars et 9 mai 1921). Simultanément, elle soumettait à l'examen du Conseil d'État, une nouvelle rédaction des cahiers des charges types, devenus ceux de 1921 (distribution publique) ou de 1924 (distribution aux Services publics).

CAHIER DES CHARGES TYPE DE 1921-1924 ET DE 1928

Les stipulations introduites dans le cahier type relativement au terme correctif avaient un caractère facultatif : les parties pouvaient, dans l'avenir, n'adopter aucun terme correctif et laisser intangible le prix fixé dans le contrat et, si elles étaient d'accord pour adjoindre à ce prix un élément fonction des variations économiques, elles revenaient libres de donner au terme correctif la forme de leur choix ; une formule type était cependant conseillée ¹.

Toutefois, l'Administration fixait avec précision l'indicateur, l'index. La définition donnée était celle déjà indiquée par la circulaire de 1919. Le prix du charbon et le salaire restaient

1. Pour les distributions alimentées par des usines thermiques, le terme correctif pouvait être :

$T = n (I-130)$ fourniture en basse tension.
ou $T = n (I-100)$ fourniture en haute tension.

I, index économique, haute ou basse tension ; n , coefficient librement fixé, mais devant être calculé d'après les conditions de la distribution.

propres à l'industrie électrique ; mais cette fois, le cours du charbon était fixé par le Ministre et par région.

Ces deux éléments pouvaient d'ailleurs être supérieurs au prix exact, puisque une part du poids de charbon et une part de la fraction d'heure du salaire étaient adoptées pour compenser, par leurs variations de prix, celles des autres éléments systématiquement négligés : autres matières consommables, amortissement et renouvellement du matériel, matières ouvrées, taux de l'intérêt de l'argent, etc... Ainsi corrigées, les variations des deux éléments retenus, salaire et charbon, représentaient, à eux seuls et avec une rigueur suffisante, l'ensemble des variations de toutes les charges.

Pour éviter que l'index, essentiellement variable, influe sans cesse sur le prix et rende ainsi trop compliqué le rôle des comptables, il était convenu qu'il n'aurait d'influence sur le terme correctif que lorsque sa variation dépasserait, d'un pourcentage, la valeur initiale correspondante au tarif de base et fixée à 130 en basse tension, à 100 en haute tension. Les limites de cette plage de stabilité étaient de — 10 p. 100 d'une part et de + 10 p. 100 d'autre part lorsque la fourniture était faite en basse tension. Elle était laissée libre, devant être toutefois comprise entre 5 et 10 p. 100, lorsque la fourniture était faite en haute tension. Nous remarquerons là une nouvelle manifestation de la plus grande liberté laissée aux contractants en haute tension.

Enfin, compte tenu du profond empirisme avec lequel ces formules avaient été établies, il était prévu une première révision du terme correctif à bref délai (dix-huit mois ou deux ans), les révisions suivantes pouvant avoir lieu ensuite périodiquement (cinq ou dix ans), à la demande de l'une des parties, et devant s'effectuer en outre obligatoirement en cas de révision du tarif de base prévue à l'un des quatre cas énumérés à l'ar-

ticle 11, obligation très compréhensible puisque le terme correctif était propre à chaque entreprise de distribution, par l'intermédiaire du coefficient n , et que tous les cas de révision des tarifs de base étaient consécutifs à une modification importante des conditions d'alimentation, en énergie, de la distribution.

Aucune modification ne fut apportée en cette matière dans l'édition de 1928 des cahiers type. Les changements opérés alors visaient tout autre chose et l'Administration reproduisit intégralement les clauses relatives aux variations du terme correctif.

Il était cependant assez illogique de laisser les Pouvoirs publics et les distributeurs traiter sur un taux de base correspondant encore à l'index 130 ou 100 de 1921. Les prix avaient haussé et l'on risquait alors que le terme correctif correspondant aux cours de 1928 eût une part trop importante dans le prix total¹, alors que son rôle devait se limiter à traduire les variations économiques depuis le jour de la passation du contrat. Cette anomalie était cependant plus apparente que réelle, car, en 1928, la plupart des distributions existaient déjà ; les éléments de leur prix de vente avaient donc été fixés antérieurement et le modèle du cahier de 1928 n'allait avoir que des cas d'applications en nombre limité.

Néanmoins, réparant son oubli, l'Administration conseilla, dans la circulaire du 15 février 1928, de réduire, dans le terme correctif, tout en respectant les clauses du cahier des charges, la part de l'élément variable et d'adopter la formule :

$$T = a + n (I - I_0),$$

a étant une valeur donnée, fixée une fois pour toutes.

1. Soit, en effet, un prix de base de 1 fr. 20 établi pour un cours de l'index de 130. Lorsque ce dernier atteignait la valeur 350, le terme correctif montait, au taux de 3 millimes, à $0,003, (350-130) = 0 \text{ fr. } 66$. Le prix total de $1.20 + 0.66 = 1 \text{ fr. } 86$ comportait donc un élément variable de 0 fr. 66 soit plus du tiers de ce prix total.

Avec une telle formule, la fraction a du terme correctif devait, en réalité, être incorporée dans le tarif de base, et l'élément variable redevenait plus expressif.

RÉFORME DE 1934

Depuis 1921, les éléments intervenant dans le prix de vente de l'énergie électrique s'étaient modifiés et l'incidence du charbon et du salaire, prépondérante au début, allait diminuer relativement, car la part des charges financières s'élevait ; la part du charbon et du salaire en elle-même, diminuait également, alors que les charges financières s'accroissaient, d'une part à cause de la substitution progressive, aux immobilisations d'avant-guerre, d'immobilisations payées en francs papier d'autre part, à cause des dépenses nécessitées par la concentration des moyens de production.

Par ailleurs, l'élément salaire, calculé exclusivement sur les salaires payés à l'industrie électrique, se révélait trop élevé, du fait que ces salaires se rapportent principalement à des ouvriers qualifiés ; il devenait nécessaire d'en tempérer l'influence.

De même, l'élément charbon apparaissait devoir être pris extérieurement à l'industrie électrique, les industriels ayant tendance à acheter des charbons chers, ce qui devait augmenter le prix de vente.

Aussi, le décret du 13 septembre 1934 vint-il modifier les clauses des cahiers des charges relatives aux termes correctifs.

L'adoption d'un terme correctif restait toujours une faculté et sa formule déterminée librement.

Seuls, les éléments constitutifs de l'index étaient modifiés.

Le salaire, tout en restant un salaire national, était égal à la moyenne pondérée entre la moyenne des salaires de l'industrie électrique et le salaire horaire moyen des professions mas-

culines pour l'ensemble des villes autres que Paris, tel qu'il qu'il est publié par le Service de la Statistique générale de la France, les éléments de pondération étant arrêtés par le Ministre.

La formule donnant le salaire S était ainsi de la forme :

$$S = \frac{as_1 + bs_2}{a + b}$$

s_1 = salaire moyen des entreprises de production et distribution ;

s_2 = salaire moyen des professions masculines.

a et b = coefficients de pondération.

Le charbon était complètement extérieur à l'industrie électrique et défini comme le charbon moyen utilisé par un industriel peu important de la région ; son prix était établi périodiquement par le Ministre.

Enfin, l'importance du charbon et du salaire était réduite d'un quart, l'index devenant

$$I = 0,75 C + 45 S \text{ en basse tension.}$$

et

$$I = 0,75 C + 17 S \text{ en haute tension.}$$

Ainsi défini, l'index restait régional en haute tension devant la nécessité de suivre de très près le prix de l'énergie concurrente, qui est généralement la vapeur ; mais en basse tension, il fut décidé, en vue de plus de stabilité, de créer un charbon national, obtenu en faisant la moyenne forfaitairement pondérée des prix régionaux et l'on obtint un index national.

Notons également que, cette fois, les avis énoncés dans la circulaire du 15 février 1928 étaient observés, car l'index correspondant au prix de base n'était plus 100 ou 130, mais la valeur I_0 , de l'index officiel au moment de la révision du contrat.

Si l'on calcule le nouvel index d'après les éléments nouvellement déterminés, on s'aperçoit de suite que la valeur obtenue

est inférieure à celle donnée, à la même époque, par l'ancien index, c'est-à-dire tel qu'il était fixé avant la réforme de 1934. La substitution des nouveaux index aux anciens présentait donc une brutale solution de continuité dont les concessionnaires risquaient de supporter toutes les conséquences fâcheuses. En particulier, une telle diminution du terme correctif eût frappé, indistinctement, tous les distributeurs de la même réduction ; ceux qui, poussés par un idéal commercial, étaient déjà entrés, d'eux-mêmes, dans la voie, profitable à tous, de l'aménagement des tarifs allaient être aussi durement atteints que ceux qui maintenaient les prix élevés à leur chiffre maximum. De plus, cette baisse, ne devait pas être assez substantielle pour satisfaire l'opinion publique, qui jugerait bien insuffisante une diminution de quelques centimes sur un prix moyen de 1 fr. 50 à 2 francs.

Aussi, les distributeurs préférèrent-ils aborder une révision des tarifs plutôt que de supporter une discontinuité de l'index. Et c'est devant leurs engagements précis que l'Administration accepta cette formule. Dans chaque région, au moment de la substitution, il fut publié une constante, dite constante de raccordement, laquelle, ajoutée au nouvel index, devait donner la valeur qu'aurait eu l'ancien index à cette époque. C'était cet ensemble, nouvel index et constante de raccordement, qui devait être introduit dans les termes correctifs. Notons, à cette occasion, le complet respect, par l'Administration, du prix de vente pratiqué.

L'introduction du nouvel index ne pouvait se faire que d'un commun accord, sanctionnée par un avenant, lequel devait également préciser les améliorations de tarifs offertes par les distributeurs, en compensation du maintien de la continuité de l'index, et que nous avons examinées précédemment.

Toutefois, une innovation, inquiétante pour la stabilité des

contrats, apparaissait. C'était un indice de la négation du caractère contractuel du tarif : le Ministre, n'agissant plus seulement comme un traducteur servile de la statistique, pouvait arrêter, de sa propre autorité, les coefficients de pondération fixant le salaire horaire moyen. Certes, il devait agir ainsi en s'entourant de toutes les garanties, il devait, en particulier, consulter la Commission des distributions électriques, organisme tripartite comprenant à la fois des représentants de l'Administration, des distributeurs et des usagers, de plus, l'initiative de la modification ne lui appartenait pas, mais était réservée à un organisme administratif spécialement créé en mars 1934, savoir la Commission d'instruction de l'index économique électrique.

Mais il n'en subsistait pas moins que ces manifestations restaient l'œuvre unilatérale de l'Administration. Et si un jour, une modification est ainsi décidée, le distributeur aura toujours la possibilité d'un recours au Juge administratif et, sans doute, le Conseil d'État, toujours soucieux d'assurer le fonctionnement du service et de la satisfaction des usagers en même temps que de ménager les intérêts du distributeur, saura trouver une solution équitable.

Le fait demeure cependant. Et, après la loi de 1925, s'imposant à tous, le mode de fixation de l'index de 1934 constituait une nouvelle attaque, due cette fois à l'Administration seule, aux bases contractuelles du contrat de concession.

Les décrets-lois de 1935, sur ce point, comme sur tant d'autres, allaient leur porter une nouvelle atteinte.

DÉCRETS-LOIS DE 1935

Ces décrets, actes à force législative, devaient être pris dans l'esprit de la loi qui les avait autorisés. Or, cette loi, celle du 8 juin 1935, visait à la sauvegarde du franc, en général, et à

la diminution du coût de la vie ,en particulier. Il était donc logique que le premier « train » de décrets, en date du 16 juillet, imposât d'autorité un certain nombre de mesures tendant à la baisse de certains éléments primordiaux, salaires et dépenses publiques, par exemple. Et l'abaissement des dépenses publiques et des salaires devait ainsi permettre une baisse immédiate du prix de vente de l'énergie, grâce à l'index.

Aussi, l'article 2 du décret du 16 juillet abaisse-t-il, dès le 17 juillet, l'index électrique ; la diminution est de 9 points en basse tension et 4 points en haute tension et correspond, d'après les termes mêmes du décret, à une réduction des salaires de 10 p. 100. Cette baisse, sans doute jugée insuffisante, est, quelques jours après, portée respectivement à 14 points et 5,5 points par un habile rectificatif du *Journal Officiel*.

Par ailleurs, conformément au désir du législateur et à celui du Gouvernement, le résultat des réformes apportées par les décrets-lois ne devait pas se faire attendre. Or, si l'abaissement d'index et, partant celui du terme correctif, sont immédiats, par contre, l'incidence de ce dernier peut être nulle pour certaines concessions, dans lesquelles les variations dues au terme correctif restent encore comprises dans la plage de stabilité limitée de part et d'autre à 10 p. 100 de la valeur du prix maximum.

Il faut donc paralyser l'effet de cette disposition du cahier des charges. Le décret-loi du 16 juillet n'ayant rien précisé à ce sujet, ce fut l'objet de l'article 1^{er} du décret du 20 août.

Il peut paraître étonnant qu'un simple décret vienne ainsi aggraver les dérogations imposées aux contrats.

Mais cette intervention n'était pas unique. La circulaire du 20 août, remplacée par celle du 15 mai 1936, imposait également une baisse immédiate des prix dépendant de paramètres variables, autres que l'index. La baisse correspondante devait

être recherchée en calculant l'incidence, sur la valeur de ce paramètre, de l'économie réalisée grâce au prélèvement général de 10 p. 100 affectant les dépenses publiques.

Bien plus, cette même circulaire primitive du 20 août imposait une baisse analogue même dans le cas où il n'y avait pas de paramètres. Cette fois, la solution semblait trop audacieuse. Il n'était pas logique d'imposer un abaissement immédiat des prix au distributeur qui précédemment avait pu subir des hausses de salaires, sans qu'il lui fût possible alors, par le jeu d'un terme correctif, d'élever son prix de vente. Aussi, la circulaire du 15 mai 1936, annulant, sur ce point, celle du 20 août, ne fit-elle plus mention des distributions dont le prix de vente ne comportait aucun paramètre.

Mais les autres dispositions subsistantes, ainsi que celles de l'article premier du décret, constituaient des textes dérogatoires au droit commun et à la force des contrats qui n'avaient pas été prévus par le décret-loi fondamental.

Nous retrouvons, ainsi, à l'occasion de cette étude du terme correctif, un problème analogue à celui que nous avons déjà rencontré dans l'examen des tarifs en eux-mêmes ; les dispositions des circulaires et décrets consécutifs aux décrets-lois de 1935 doivent-elles être observées, lorsqu'elles aggravent les obligations extra-contractuelles résultant de ces derniers.

Certes, l'application de certains principes juridiques fondamentaux conduit à le nier¹. Mais, comme nous l'avons déjà fait observer, certaines clauses des décrets et circulaires doivent parfois être considérées comme des précisions de la pensée première du rédacteur des décrets-lois et non comme des stipulations entièrement nouvelles introduites après coup.

C'est, en particulier, le cas des mesures complémentaires,

1. Mestre et L'Huillier. *Op. cit.*, p. 24.

qui n'ont fait que réparer ce que l'on pourrait qualifier d'oubli lors de la rédaction du texte original. Et il est difficile d'admettre que le décret-loi de juillet, recherchant principalement une baisse du prix de vente, ait voulu réserver spécialement les prix rattachés à des paramètres autres que l'index.

De plus, dans le cas que nous étudions, il eût été illogique et même injuste de n'imposer cet effort qu'aux seuls distributeurs dont le prix de vente comportait un terme correctif avec index officiels ; c'eût été même une sanction à l'égard de ceux qui avaient accepté de suivre les conseils de l'Administration, recommandant, sans l'imposer toutefois, l'adoption du terme correctif défini au cahier type.

La recherche par cette dernière d'un résultat immédiat et tangible ressort encore du fait suivant : le décret-loi de juillet 1935, soucieux de réduire l'importance du terme correctif, limita le coefficient de variation et il confirma officiellement les taux, déjà recommandés par la réforme de 1934, de 2 millimes pour les fournitures en basse tension, de 1 millime pour les fournitures en haute tension (ce dernier légèrement réduit toutefois puisque, en 1934, il avait été fixé à 1,4 millimes) ; il en introduisit même un troisième, celui de 1,5 millime, approprié aux fournitures de basse tension à prix réduit et pour les autres usages. Mais son rédacteur eut bien soin de ne fixer ces taux que pour l'avenir, après avoir abaissé le prix de vente en maintenant, dans le terme correctif, les anciens taux, plus élevés, de l'ordre de 2 millimes à 3 millimes en général, ce qui eut pour résultat d'accentuer la baisse de l'index.

Pour terminer l'étude des dispositions des décrets-lois relative à l'index, il y a lieu de souligner toute l'importance de l'article premier du décret du 16 juillet, en vertu duquel le Ministre peut modifier, de sa propre autorité, les proportions respectives dans lesquelles sont comptés les salaires des agents

des entreprises de production et de distribution et le salaire moyen des professions masculines. Avant de prendre une telle détermination, le Ministre avait seulement à consulter, pour avis, le Conseil Supérieur de l'Électricité, ce dernier constituant ainsi le seul organisme de contrôle.

L'autorité déjà donnée, en cette matière, à la décision ministérielle, par le décret de 1934, était encore accrue, au détriment de toutes les stipulations contractuelles que les parties avaient pu établir. Certes ces dernières, en les adoptant, savaient que la fixation de l'index leur échappait et que, seule, l'Administration en déterminait la valeur ; mais il pouvait se faire cependant que la modalité de fixation de l'index, telle qu'elle était au jour de la passation du contrat de concession, eût été prise en considération par le concédant et le concessionnaire et, par là, toute modification arbitraire, en dehors de leur accord, portait préjudice à l'autonomie des volontés et au respect des contrats.

On pouvait prétendre, pour défendre l'intervention unilatérale de l'autorité ministérielle, que les coefficients de pondération, tout récents, ont besoin d'être rectifiés rapidement à l'aide des données de l'expérience, seule source pratique d'exactitude dans un tel cas. Mais n'eût-il pas été plus sage de laisser à cette mise au point une allure un peu plus contractuelle, inspirée d'un esprit de collaboration ?

UTILITÉ DE L'INDEX

Nous venons de voir que l'objet de l'index était de mettre en harmonie les prix de vente avec les charges de production et de distribution. Lorsque ces dernières haussent ou baissent, l'utilité de l'index ne peut être discutée. Elle ne peut l'être non plus même dans les périodes de stabilité des prix. Il faut reconnaître, en effet, que, en raison de la longue durée du contrat

de concession, seule, l'assurance de voir les prix suivre les fluctuations de la situation économique permet aux distributeurs de consentir des prix bas. Autrement, en effet, ils seraient conduits à amortir très rapidement leurs installations et leurs ouvrages, à se couvrir largement contre les risques d'une telle entreprise, donc à pratiquer des prix de vente élevés.

SECTION 3. — Taxes accessoires du tarif.

Certains éléments de l'énergie électrique sont une charge pour le concessionnaire et, lorsqu'ils n'ont pas été pris en considération dans la fixation du prix maximum, il est tout à fait normal qu'ils soient l'objet d'une tarification accessoire. Dans ce domaine, comme dans celui du tarif proprement dit, l'Administration devait intervenir pour limiter, à leur juste fondement, les prétentions du concessionnaire.

Ces diverses tarifications accessoires sont relatives à l'énergie réactive, à la puissance de dépassement et au minimum de consommation. Elles sont toujours facultatives pour le concessionnaire et ce dernier ne l'appliquera que lorsqu'il le jugera bon.

1^o MINIMUM DE CONSOMMATION

On désigne ainsi une charge spéciale imposée à l'abonné placé dans une certaine situation et en vertu de laquelle le concessionnaire exige une consommation ou une recette minimum pendant une période donnée. Une telle suggestion ne se conçoit qu'en compensation de charges corrélatives imposées au concessionnaire en faveur de l'abonné. Le minimum de recettes peut ainsi avoir, dans l'état actuel, deux objets distincts : il peut être imposé à l'abonné qui exige, pour son alimen-

tation, une extension du réseau existant ; il peut être imposé également à l'abonné qui, en se raccordant directement sur un réseau existant, demande une fourniture d'une puissance anormale. Le concessionnaire est contraint, dans le premier cas, de construire un réseau nouveau, dans le second, de renforcer les ouvrages existants. Or, ces dépenses, en se superposant aux charges normales envisagées dans le calcul du prix de revient appellent une rémunération complémentaire ; elles conduisent donc le distributeur à exiger une majoration du prix ou, ce qui revient au même, à la garantie d'un minimum de fourniture. Certes, dans beaucoup de circonstances, la fourniture d'une puissance élevée ne nécessitera pas immédiatement le renforcement des ouvrages ; elle pourra même être assurée grâce aux disponibilités de puissance provenant, à certains moments, de l'arrêt d'une partie des abonnés. Mais cette coïncidence favorable ne sera pas toujours possible, alors que la nécessité du service public, elle, exige toujours satisfaction. L'ingéniosité du concessionnaire consistera précisément à rechercher ce concours de circonstances ; il pourra ainsi parfois réaliser un bénéfice dû à son activité spéciale ; mais il aura, par ailleurs, dans d'autres cas, des charges supérieures à celles que peut compenser le minimum de recettes.

Nous noterons dès maintenant qu'il ne faut pas confondre minimum de consommation et minimum d'utilisation. Si, en effet, ces deux expressions conduisent à un résultat identique, savoir la garantie d'une consommation minimum, leur portée, par contre, est différente : le minimum de consommation est justifié par les efforts spéciaux qu'exigent du concessionnaire certains travaux, tandis que le minimum d'utilisation s'impose à l'occasion d'une diminution des tarifs.

Dans les cahiers des charges, on distingue deux garanties de consommation : à l'article 14, pour extension de réseau et,

à l'article 13 (ou à l'article 11), pour fourniture exceptionnelle. Ce sont ces deux articles que nous allons examiner.

Garantie de consommation prévue à l'article 14.

En vertu de cet article, le concessionnaire peut exiger que tout abonné qui refuse de participer, par un paiement comptant aux charges de construction d'un réseau neuf, garantisse, pendant cinq années, un minimum de recettes par mètre de canalisation construite, la recette étant, depuis le cahier type de 1921, fonction des variations des prix de base.

On aperçoit de suite que, dans les concessions aux Services publics, eu égard à la qualité des abonnés, une telle faculté ne peut exister. Aussi l'article 14 ne fait-il mention d'aucune garantie, sauf toutefois dans les concessions conformes au modèle de cahier type de 1924.

Par ailleurs, ce mode d'amortissement, tel qu'il était prévu aux premiers cahiers des charges, était par trop sommaire. Il était imposé au seul abonné qui, le premier, en faisait la demande et tout demandeur nouveau pouvait par la suite se raccorder sur l'extension ainsi réalisée sans contribuer à l'effort du premier. Le résultat était que certains habitants pouvaient laisser un voisin entreprendre l'extension et, dans la suite, sans bourse délier, venir en bénéficier.

Aussi le cahier type de 1928 a-t-il modifié la situation :

1° Il substitua d'abord à la garantie annuelle d'une recette minimum celle, à peu près équivalente, d'une redevance minimum.

2° Il contraignit tout nouveau demandeur à supporter une part de cette redevance, proportionnelle à la puissance prise et à la fraction des installations utilisées, à condition toutefois que le raccordement eût lieu dans les cinq premières années de la construction de l'extension.

3° Il diminua la redevance annuelle d'une certaine fraction des recettes provenant de l'ensemble des ventes effectuées sur l'extension.

4° Enfin il donna au concédant et au concessionnaire, la liberté de lier contractuellement le taux de la participation de l'abonné aux conditions économiques de leur choix et non à la variation des tarifs de base, suivant l'index, comme cela était imposé au minimum prévu à l'article 13.

Garantie de consommation prévue à l'article 13 (ou à l'art. 11).

En cette matière, l'idée qui paraît la plus simple pour permettre de lier directement la recette aux charges est d'imposer à toute puissance excédant une certaine valeur une recette minima.

Ce fut l'idée du cahier type de 1908, dont l'édition de 1921, soucieuse de maintenir cette recette en harmonie avec les fluctuations économiques et fidèle, en cela, aux prescriptions de la circulaire du 24 novembre 1919, définit la recette minima en fonction des tarifs de base, ce qui conduit à la faire varier de la même façon que le prix de l'énergie varie par rapport à ces tarifs de base.

Mais la suggestion d'une consommation minima était de moins en moins en faveur dans le public et les cahiers types de 1928 modifièrent profondément ce système.

Il fut remplacé par une garantie d'utilisation de la puissance, exprimée en kilowattheures et, pour bien montrer qu'elle avait davantage pour but de modifier le prix de l'énergie que de contribuer à l'amortissement de charges éventuelles, la nouvelle stipulation vint figurer à l'article 11.

Par ailleurs, elle ne doit être imposée que dans des cas exceptionnels, « lorsqu'elle est réellement indispensable ¹ », et les

1. Circulaire d'envoi du cahier des charges de 1928.

kilowattheures garantis et qui n'ont pas été réellement consommés doivent être facturés à un taux nécessairement réduit, spécifié à l'avance.

On donnait ainsi satisfaction à une idée très répandue dans le public et en vertu de laquelle il paraît rigoureux de payer une marchandise non consommée. Nous avons vu précédemment que de telles idées ne sont pas toujours entièrement fondées : s'il est logique de ne pas faire payer, dans le prix global, la part, dite taxe proportionnelle, correspondant au coût même du kilowattheure, puisqu'il n'a pas été consommé, il y a lieu, par contre, de faire payer la part, dite fixe, correspondant aux immobilisations. Bien plus même, dans le cas de vente en haute tension, encore qu'il y ait distinction entre la taxe fixe et la taxe proportionnelle, il convient de remarquer que cette dernière englobe déjà une part des immobilisations, la taxe fixe étant établie au-dessous de son prix de revient réel et que, par conséquent, une part de prix proportionnel lui-même doit être retenue.

Les modifications ainsi apportées constituaient un bouleversement. Elles respectaient, certes, les contrats de concession en cours ; mais, pour l'avenir, elles étaient l'indice d'un nouvel état de fait. En effet, l'on pouvait considérer antérieurement, que l'abonné exigeant une puissance élevée constituait une exception et il était, dès lors, logique qu'il supportât seul les charges anormales qu'il imposait au distributeur. Mais avec les textes de 1928, au contraire, il faut envisager qu'un tel demandeur n'est plus exceptionnel, attendu que les développements de l'électricité ont été adoptés par un grand nombre de consommateurs. La fourniture faite à ces abonnés rentre pleinement dans les obligations du service public et, compte tenu de sa fréquence, elle ne peut plus donner lieu à un régime d'exception. Aussi, dans la circulaire de 1928, l'Administration

recommandait-elle aux concédants de spécifier que le minimum d'utilisation exigé de chaque abonné pouvait être réduit au cas où le développement de l'utilisation sur l'ensemble du réseau permettait de couvrir les charges fixes de la distribution avec plus de facilité qu'il n'était prévu initialement.

Une telle interprétation prouvait donc que l'utilisateur d'une puissance, jusqu'alors jugée anormale, était profondément solidaire de l'ensemble des autres usagers, puisqu'il bénéficiait de leurs conditions de fonctionnement et qu'il était ainsi devenu un abonné commun.

Toutefois, les améliorations établies en 1928 allaient rapidement être jugées insuffisantes. Une circulaire du ministre des Travaux publics aux Préfets, en date du 26 décembre 1932, constatant que l'opinion publique s'était à plusieurs reprises émue du prix de l'énergie électrique, dégageait un certain nombre de principes à observer, lors de l'octroi de nouvelles concessions, bien entendu, car il ne pouvait être question de modifier, si ce n'est à titre amiable, les concessions en cours. Cette circulaire recommandait, même, de renoncer à tout minimum garanti obligatoire, mais alors il y avait lieu d'accepter éventuellement en contre-partie, un relèvement du tarif maximum général.

Cette idée directrice allait donc être celle du Ministre et de l'Administration supérieure. Confirmation en était donnée, en effet, dans une réponse à une question écrite ¹. Le Ministre ajoutait d'ailleurs que la suppression du minimum de garantie ne devait pas toujours entraîner une augmentation de la demande d'énergie et il signalait le cas du Syndicat des Baronies, formé de 36 communes, dans lequel le nombre des moteurs en service était toujours resté le même (deux !) depuis qu'avait été

1. Réponse du Ministre des Travaux publics à une question de M. Achille Fould, député (21 février 1935).

supprimée, à titre d'essai, en 1931, toute garantie. Notons, en passant, qu'il serait souhaitable que les promoteurs de réforme en matière de tarification s'inspirassent de cet exemple, car ils s'attacheraient peut-être moins strictement à l'argument qu'ils mettent si souvent en avant pour justifier leur action et d'après lequel toute diminution de tarifs conduit nécessairement à une augmentation de la consommation. Un tel raisonnement, trop simpliste économiquement, fut donc mis en échec dans le cas précité.

Mais si l'Administration, à cette époque encore, voulait bien respecter les contrats en vigueur, comme il ressort de la déclaration du Ministre, elle devait, quelques mois plus tard, leur porter un coup fatal, dans cette matière comme dans les autres, par les décrets-lois de 1935. Celui du 3 juillet, dans son article 3, faisait une obligation au distributeur, d'offrir à la clientèle un tarif sans aucun minimum de consommation ; la clientèle ainsi favorisée était d'ailleurs restreinte, puisque, seuls, les abonnés pour l'éclairage et les abonnés pour petite force motrice, alimentés en basse tension, pouvaient en bénéficier. Mais cette clientèle était cependant très intéressante, parce qu'elle était composée d'abonnés pour qui le système des contraintes du minimum de consommation était le plus défavorable et impopulaire. La définition « des petits abonnés pour force motrice » ne fut donnée que par le décret du 20 août suivant.

Aussi, dès cette époque, certains distributeurs, désireux, pour respecter le deuxième alinéa de cet article 3, de mettre en vigueur de suite le nouveau tarif, en l'absence de stipulations précises de l'Administration, avaient-ils envisagé de fixer ce tarif au maximum possible, c'est-à-dire au plafond défini à l'article 6 du décret-loi. Certes, cette façon de faire se justifiait, puisque l'abandon d'un minimum garanti conduisait le distributeur à un prix de vente plus élevé.

Toutefois, il semblait illogique de ne pas lier le nouveau tarif à ceux alors en vigueur. Le décret du 10 mars 1936 vint donc préciser que le nouveau tarif sans minimum ne pourrait dépasser, en dessous du plafond de l'article 6, bien entendu, le tarif monôme avec minimum corrigé par les décrets-lois, de plus d'une certaine valeur, variable de 0 fr. 10 à 0 fr. 40 et fonction de l'utilisation de l'abonné. Dans le cas où aucun tarif monôme n'était pratiqué, la référence se faisait par rapport au tarif monôme équivalent défini à l'article 19 du même décret. Enfin, en cas d'existence simultanée de plusieurs tarifs (monômes, binômes ou à forfait), on choisissait celui dont l'application était la plus répandue.

Il faut reconnaître que les précisions apportées par le décret du 10 mars étaient particulièrement utiles. Elles venaient arrêter et résoudre les contestations qui auraient pu naître, entre Distributeurs et Collectivités, au sujet de la mise en application du nouveau tarif, et elles levaient les hésitations qui résultaient de l'incertitude et de l'imprécision du décret-loi de juillet, déchargeant ainsi le Conseil Supérieur de l'Électricité de tout un ensemble de questions secondaires qu'il aurait eu à examiner individuellement.

L'Administration, recherchant un résultat immédiat, n'avait pas voulu, en juillet 1935, retarder l'entrée en application du nouveau tarif. C'est pourquoi elle avait donné aux usagers la possibilité d'opter, sans délai et avant même l'expiration de leur police, pour le nouveau tarif.

Ainsi pouvait se poser la question de savoir quelle était la portée de cette option. Certes, elle était accordée par un texte législatif ou ayant théoriquement la force d'un texte de cette nature, de sorte que les droits auxquels elle donnait naissance devaient être respectés, quelle que fût la situation antérieure ; mais, compte tenu de son caractère, cette disposition législa-

tive devait être interprétée restrictivement et si un tarif analogue, sans minimum, existait déjà à la date où l'abonné avait souscrit sa police, ce dernier ne pouvait se prévaloir du droit né de l'option pour réclamer le bénéfice du nouveau tarif de l'article 3. Par ailleurs, cette option cessait d'être applicable aux abonnés futurs, qui auraient, le jour de la signature de leur contrat, le libre choix de ce tarif.

Pratiquement, cette faculté d'option devait être rarement utilisée par les abonnés. En effet, avant la parution de l'article 3 du décret du 16 juillet, la plupart des distributeurs pratiquaient déjà des tarifs monômes, et les garanties de minimum n'étaient imposées que pour des puissances dépassant, bien souvent, celle demandée par l'abonné moyen. Pour l'éclairage, en particulier, la garantie, quand il y en avait une, ne jouait par exemple qu'au delà d'un kilowatt, alors que l'abonné normal se contente, le plus fréquemment, d'une puissance de 600 watts.

Notons, en terminant, que, si la mise en vigueur du nouveau tarif devait être immédiate, celui-ci devait néanmoins être introduit dans l'avenant résultant du droit de révision exceptionnel¹.

Conditions d'exercice de la faculté laissée au Concessionnaire.

Nous avons vu que la possibilité de contraindre l'abonné à une garantie de consommation minimum était une faculté pour le concessionnaire, et, le cas échéant, la police proposée à l'abonné devait nettement stipuler que le concessionnaire entendait user de cette faculté. Les tribunaux judiciaires com-

1. Aux termes du deuxième alinéa de l'article 3 du décret-loi, à défaut d'accord, il devait être statué par le Conseil Supérieur de l'Electricité. La procédure type de révision, que nous étudierons dans la suite, n'était pas applicable en cas de désaccord.

pétents en la matière puisqu'il s'agit d'un traité entre personnes du droit privé, ont toujours décidé dans ce sens : la garantie devait résulter d'une référence non équivoque de la police individuelle au cahier des charges ¹ ou encore être indiquée sur un papillon annexé à la police ² ; mais il n'était pas nécessaire qu'elle figurât préalablement sur la police type ³.

Ces décisions respectaient des jugements antérieurs rendus en matière de distributions gazières et d'où il résultait, d'une part, dans un cas d'espèce, qu'un contrat d'abonnement non constaté par une police ni, par conséquent, sans aucune référence au cahier des charges ne pouvait être soumis aux modifications de ce dernier, en particulier aux relèvements de tarifs ⁴, d'autre part, que l'abonné étant lié au concessionnaire par un contrat se référant au cahier des charges, devait supporter le relèvement ⁵.

Toutefois, l'égalité de traitement devra être maintenue entre tous les usagers. On pourrait penser que cette obligation mentionnée à l'article 11 du cahier des charges, *in fine*, des distributions publiques ne s'applique qu'aux clauses de cet article, c'est-à-dire aux tarifs et non aux clauses relatives au minimum de consommation figurant aux articles suivants. Mais une telle interprétation est à rejeter, car cette obligation découle de la nature même du service public et, par conséquent, s'impose à l'ensemble des services accordés aux bénéficiaires.

Enfin, la faculté résultant de l'un des articles 13 ou 14 du cahier des charges pourra être exercée conjointement avec celle

1 Cassation civile. 20 février 1923. Grandin contre *Société Electrique d'Anjou*.

2. Caen, 28 mai 1934. *Société d'Electricité de Bretagne et Energie Industrielle* contre Cocherel.

3. Cassation. Civile, 24 octobre 1933. Mêmes parties.

4. Cassation Requêtes, 19 juillet 1920. Affaire de Rodellec.

5. Cassation Requêtes, 4 mai 1921. Affaire *Société Intrecommunale de Bordeaux*.

résultant de l'autre article. Cela se conçoit puisque chacune des garanties a un objet différent, ainsi que l'a confirmé la jurisprudence¹, laquelle, après avoir distingué nettement les deux objets, a admis leur superposition.

2° ÉNERGIE RÉACTIVE

Comme nous l'avons vu, la fourniture de l'énergie réactive constitue une charge pour le producteur et pour le distributeur. Il est logique que l'abonné supporte sa part de cette charge ; comme, par ailleurs, la fourniture spéciale ainsi occasionnée peut être très variable d'un abonné à l'autre, on conçoit que, puisque le tarif général n'en tient compte que dans une proportion moyenne, le surplus demandé soit facturé en supplément au client.

L'on est alors conduit à la mesurer ; mais, compte tenu de l'incidence onéreuse — quant à leur amortissement et à leur entretien — des appareils de comptage, le système du forfait semble devoir présenter des avantages. Dans les livraisons faites en basse tension, où l'on recherche toujours la simplicité, on s'inspirera de cette méthode. D'ailleurs, ces fournitures ne seront, le plus généralement, occasionnées que par le fonctionnement des moteurs, puisque l'éclairage ne comporte pas d'énergie réactive ; aussi les prix généraux seront-ils établis en conséquence pour une demande moyenne. Le distributeur aura toujours la faculté, dans le cas très exceptionnel d'une fourniture importante, d'imposer à l'abonné une tarification spéciale, comme l'y autorise la circulaire du 24 novembre 1919.

Dans les livraisons faites en haute tension, par contre, la

1. Conseil de Préfecture de Montpellier, 14 janvier 1928. Coopérative des Vignerons de Pezenas contre *Société Industrielle de Gaz et d'Electricité*.

précision de leurs conditions financières de fournitures conduit bien souvent à un comptage spécial.

La circulaire de 1919, marquant la première intervention administrative dans ce domaine, indique diverses méthodes de tarification. On peut ajouter, aux kilowattheures actifs relevés, 30 p. 100 de l'énergie réactive relevée au compteur spécial ; l'ensemble forme ce que l'on appelle l'énergie complexe et le tarif proportionnel s'applique à cette dernière. On peut également taxer l'énergie active à un tarif spécial, obtenu en majorant la taxe proportionnelle normale d'un certain facteur, lui-même fonction de l'importance de l'énergie réactive, importance exprimée par le « $\cos \varphi$ » de l'installation déterminé grâce au comptage spécial.

Cette circulaire fut précisée par la circulaire d'envoi des cahiers des charges de 1928 et cette dernière recommanda tout spécialement la formule de l'énergie complexe.

Toutefois, les abonnés, les petits industriels, en particulier, se lassaient d'être pénalisés pour une demande qui leur semblait ne leur être d'aucune utilité ; les industriels plus importants, de leur côté, comprenant mieux le problème, essayaient de supprimer ou de réduire cette demande par un procédé technique, ce à quoi l'emploi de condensateurs statiques permit de réussir, si bien que, même, au lieu d'acheter au distributeur de l'énergie réactive, ils devenaient capables de lui en fournir.

Aussi, les décrets-lois de 1935, soucieux de réduire les prix de vente et de donner satisfaction aux petits industriels, devaient ils tendre à supprimer toute pénalisation pour fourniture d'énergie réactive. La réforme semblait même réalisée pour les concessions aux services publics et ainsi, au bout d'un certain délai, pour les ventes en haute tension faites dans les concessions de Distribution publique. Les prix limites figurant à l'article 9 du décret-loi de juillet 1935 déterminaient, en effet, le prix de

la prime fixe non plus par kilovoltampère, mais par kilowatt, c'est-à-dire par unité de puissance active réellement utilisée par l'abonné.

Mais, déjà, certains distributeurs trouvaient la charge trop lourde ; certains abonnés, industriels importants, regrettaient également que cette réforme les privât de la bonification que certains fournisseurs avaient pu leur consentir eu égard à l'excellent « $\cos \varphi$ » de leur installation. Et l'article 6 du décret du 20 août prévoyait que les prix maxima fixés à l'article 9 du décret-loi de juillet « ne se rapportaient pas à l'énergie réactive ». C'était, à la fois, trop et trop peu pour faire sortir de l'ombre la question de l'énergie réactive. Mais enfin on pouvait en conclure, avec certitude, qu'elle constituerait l'objet encore d'une tarification.

Cette précision fut apportée seulement par le décret du 10 mars 1936, dont l'article 9 venait indiquer les conditions de tarification de l'énergie réactive. Un comptage spécial permettait de déterminer le $\cos \varphi$ moyen de l'abonné. Ce $\cos \varphi$ devait être égal à 0,85 ; une plage de stabilité était maintenue pour toute valeur du $\cos \varphi$ compris entre 0,8 et 0,9 ; au-dessus de 0,9 ou en dessous de 0,8 la prime fixe et la taxe proportionnelle étaient diminuées ou majorées, suivant un barème donné. De plus, le distributeur n'était pas tenu de fournir de l'énergie réactive quand le $\cos \varphi$ était inférieur à une valeur donnée. S'il le faisait, c'était en vertu d'un contrat du droit privé échappant à la charte du service concédé.

Le mode de tarification ainsi adopté ressemblait à celui qui figurait déjà dans les contrats de fournitures en vigueur auparavant. Mais cette fois, l'Administration elle-même intervenait pour le fixer avec précision. On avait là un nouvel exemple de l'activité administrative contemporaine qui tend à tarifier toutes les prestations, suivant des formules semblables à celles

qui étaient déjà établies par les distributeurs, mais à titre privé.

Toutefois, la tarification proposée n'était pas exclusive de toute autre, établie d'un commun accord entre le distributeur et l'abonné, à condition que celle-ci fût au moins aussi avantageuse ; l'Administration allait même jusqu'à recommander, dans la circulaire du 15 mai, de se conformer « aux usages locaux » préexistants lorsqu'ils consacrent déjà certaines définitions « adaptées aux conditions de l'alimentation régionale ». C'était le respect des habitudes acquises, mais limitées dans leurs effets grâce à la tarification type.

Signalons, en terminant, une disposition curieuse du décret du 10 mars. Il est, en effet, stipulé, au premier alinéa de l'article 9, que les prix de l'énergie réactive ne s'appliquent que « dans le cas où la fourniture comporte de l'énergie réactive ». Or, il semble bien évident que l'on ne peut facturer de l'énergie réactive que lorsqu'on en fournit. Il faut donc, pour justifier cet additif, l'interpréter dans un autre sens et admettre que la tarification de l'énergie réactive ne peut avoir lieu que lorsque les clauses des contrats, et principalement des contrats en cours lors de la parution du décret, comportent des articles relatifs à cette tarification.

3° PUISSANCE DE DÉPASSEMENT

De même que l'énergie réactive, la puissance prise par un abonné en dépassement de la puissance souscrite lors de la passation du contrat constitue une charge pour le distributeur. Comme cette charge est tout à fait spéciale à certains abonnés, seuls, ces derniers devront en supporter la pénalisation.

Une première solution consiste à rendre impossible tout dépassement. Cette solution, un peu brutale, sera obtenue par l'emploi d'appareils limiteurs de puissance, fusibles ou dis-

joncteurs, qui coupent le courant quand la puissance atteint un niveau donné ; il suffit donc de fixer, pour ce dernier, la puissance limite à ne pas dépasser. Un tel procédé pourra être utilisé dans les fournitures en basse tension ; il y évitera l'emploi d'appareils de mesure coûteux et ne compliquera pas la formule de vente.

Toutefois, il semble peu souhaitable pour les abonnés importants et, lorsque la fourniture sera faite en haute tension, il faudra appliquer une tarification appropriée. L'Administration n'a indiqué que tardivement — à l'occasion de l'envoi des cahiers type de 1928 — les modes possibles de pénalisation ; elle en prévoyait alors deux bien distincts. Dans l'un, la puissance de dépassement n'était pas taxée, mais l'énergie de dépassement était facturée à un tarif tel que l'abonné avait intérêt à souscrire une puissance correspondant à ses besoins réels. Ce procédé, simple puisqu'il avait un comptage, nécessitait, par contre, lors de l'établissement du contrat de l'abonné, une évaluation de l'utilisation annuelle présumée de la puissance souscrite.

Dans l'autre mode, les puissances de dépassement elles-mêmes faisaient l'objet d'une tarification spéciale ; mais, pour éliminer les à-coups de puissance dus à des régimes transitoires, comme le démarrage des moteurs à cage d'écureuil, par exemple, on était amené à considérer non pas des puissances instantanées, mais des puissances moyennes portant sur une période de dix ou de quinze minutes.

L'Administration, après avoir ainsi donné des conseils, ne devait plus agir avant 1936. Mais, cette fois, dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, elle fixait une véritable tarification.

L'article 7 du décret du 10 mars 1936 majore la prime fixe annuelle définie à l'article 9 du décret-loi de juillet, d'un taux

variable suivant la saison, taux plus élevé en hiver qu'en été, puisque la pointe de puissance est plus onéreuse pour le distributeur en hiver. On laisse, à l'abonné fautif, la faculté de se repentir : pendant une période de trois mois après la constatation du dépassement, il peut demander que la puissance qu'il a souscrite soit majorée (jusqu'à concurrence de 20 p. 100 seulement) et que cette majoration prenne effet du premier jour du mois dans lequel a été constaté le dépassement. La majoration ainsi souscrite est valable au minimum pour une durée d'un an.

La tarification issue des décrets-lois, comme dans le cas de l'énergie réactive, n'est pas exclusive de tout autre mode et l'Administration admet encore que la pénalisation porte, non pas sur la puissance de dépassement, mais sur l'énergie. Plus généralement, les intéressés auront la faculté de tenir compte des habitudes régionales.

A ce point de vue, la réforme due aux décrets-lois et qui semblait tendre, en matière de tarifs, vers une uniformisation, en juillet 1935, se terminait en mai 1936 par des conseils de « régionalisme ».

SECTION 4. — Tarifs spéciaux.

Nous avons envisagé, jusqu'ici la tarification générale correspondant aux différenciations les plus courantes de l'énergie : éclairage et autres usages. Mais, à côté de ces deux tarifs, fixés seulement quant à leur maximum, le développement des applications de l'électricité devait conduire le distributeur à une tarification plus étendue et plus diversifiée, où s'introduisaient sous l'influence des nécessités commerciales, des prix de vente notablement inférieurs à ceux dits des « autres usages que l'éclairage ». Ces tarifications spéciales s'établirent principa-

lement en basse tension, dans les distributions publiques.

Ce sont elles, en effet, qui assurent la fourniture à la grande masse des petits abonnés, et les utilisations spéciales que ceux-ci font de l'énergie étant limitées à un ou deux usages bien définis, il leur est nécessaire d'obtenir une tarification appropriée. Au contraire, les fournitures faites en vertu d'une Concession aux Services publics a'nsi que les fournitures en haute tension sont l'objet d'une tarification librement débattue et adaptée, dans son ensemble, aux multiples utilisations spéciales de l'abonné. Toutefois, en cette matière, une évolution s'est faite également vers l'institution des tarifs spéciaux et diversifiés, car certains distributeurs publics, amenés à consentir à leurs usagers des prix divers, préféraient obtenir de leur fournisseur, dès l'achat, une différenciation des prix en fonction des diverses fournitures ; ils échappaient ainsi au risque qu'ils auraient couru s'ils avaient acheté l'énergie en gros, « en vrac », suivant un seul prix, quelle que fût l'utilisation, pour la revendre au détail et à des prix divers, opération qui eût nécessité une activité toute commerciale et, partant, grosse d'aléas.

FOURNITURES EN BASSE TENSION

Lorsque l'on étudie le rôle joué par l'Administration en matière de tarifications spéciales de basse tension, il est utile de distinguer deux phases : l'une qui s'étend jusqu'aux réformes des décrets-lois de 1935, l'autre qui résulte de ces réformes mêmes.

Dans la période de début, l'énergie électrique ne fut guère utilisée que sous deux formes : éclairage et force motrice ; ses applications au chauffage, à la cuisine, aux appareils frigorifiques, etc... n'étaient pas entrées dans les habitudes domestiques ou industrielles. Mais, déjà, le distributeur avait la faculté

d'adapter le tarif des « autres usages » aux utilisations éventuelles susceptibles de nécessiter des prix spéciaux, puisque la seule limite imposée aux prix de vente était un plafond maximum. Mais, en admettant même que, dès cette époque, la fourniture de l'énergie pour l'éclairage ait constitué un service public, par contre, les fournitures pour usages spéciaux échappaient certainement aux buts que s'était proposés la collectivité en organisant la concession ; elles étaient effectuées par le concessionnaire non à ce titre, mais à titre d'entrepreneur libre, en dehors de toute idée de service public.

Nous en trouvons la preuve dans le fait que la clause dite d'abaissement de tarif n'était obligatoirement insérée à l'article 11 des cahiers des charges de 1908 qu'en contre-partie du privilège d'éclairage accordé au concessionnaire ; pas de privilège, pas d'obligation, pour le distributeur, au respect de l'égalité de traitement. Or, du fait qu'il n'a considéré le maintien de l'égalité de traitement entre les usagers comme nécessaire que dans le cas du privilège, le rédacteur du cahier type de 1908 semble ne pas avoir eu la moindre intention d'organiser en service public les fournitures spéciales de l'énergie électrique. Il peut apparaître même en poussant ce raisonnement qu'une telle intention lui ait échappé pour ce qui concerne le service de l'éclairage, puisque le respect de la clause d'égalité de traitement, même dans ce cas, était conditionnelle.

Toutefois, cette dernière hypothèse peut sembler plus douteuse. Il faut, en effet, se rappeler l'évolution que la notion de Service public a subie dans notre Droit public. Si, aujourd'hui, la doctrine et la jurisprudence ¹ sont unanimes à recon-

1. Voir en ce sens : Cassation Civile, 9 février 1915. Chemin de fer P.L.M. contre Bressal et C^{ie}. D., 1916-1-66.

Conseil d'Etat, 10 février 1928. Chambre Syndicale des propriétaires marseillais ; 1^{er} mai 1929, Robert Grandjean ; 24 décembre 1920, Valin.

naître nécessaire le respect du principe de l'égalité dans le fonctionnement des services industriels, il existait, en 1908, peu de précédents. Dans un service plus ancien, celui des chemins de fer, la règle de l'égalité avait été consacrée par l'article 48, alinéa 4, du cahier des charges ainsi conçu : « la perception des taxes devra se faire indistinctement et sans faveur » ; mais le décret du 11 novembre 1917 jugea nécessaire de la reproduire dans son article 69 : « la compagnie est tenue d'effectuer..., sans tour de faveur, les transports des marchandises, bestiaux et objets de toute nature qui lui sont confiés. »

On peut donc concevoir que, tout en envisageant le Service de la distribution comme un service public, le rédacteur du cahier type n'ait pas eu, comme un réflexe, la pensée d'imposer le respect du principe de l'égalité, même en dehors de tout privilège. Il pensait d'ailleurs, que le concessionnaire pratiquerait un prix de vente identique à celui du maximum de l'article 11, ou très voisin, et qu'il n'aurait aucune raison d'abaisser les tarifs.

D'ailleurs, l'omission de 1908 devait être réparée en 1921. La clause relative aux abaissements de tarifs s'appliquait alors obligatoirement à toutes les fournitures faites en basse tension, quelles qu'elles fussent. Et l'on pouvait déjà pressentir que l'ensemble du service assuré par le distributeur pouvait être un Service public. Cependant, les usages spéciaux de l'énergie électrique n'avaient encore fait l'objet d'aucune intervention administrative ; ils semblaient lui échapper et il est, dès lors, difficile d'admettre que les Pouvoirs publics aient eu à ce moment l'intention de confier à un Service public le soin d'assurer leur satisfaction ; c'eût été d'autant plus difficile qu'à cette époque les applications domestiques et industrielles spéciales, encore peu développées, n'intéressaient qu'un petit nombre d'usagers et que des procédés techniques similaires,

mais non électriques, permettaient alors de satisfaire aux besoins de la majorité des demandeurs.

Mais la science progressait ; ces besoins se modifiaient ; la demande d'énergie électrique se faisait plus pressante. Les distributeurs actifs, utilisant au mieux la souplesse de tarification que leur avait laissée l'Administration, s'efforçaient d'adapter leurs prix. Ils créaient, pour les usages domestiques, des tarifs dégressifs par tranches et des tarifs horaires, comportant des prix spéciaux qui étaient fonction de la nature de l'utilisation de l'énergie (chauffage, cuisine, pompage, froid) et des conditions de fonctionnement (coupure à la pointe, usage exclusif de nuit, etc...). Le public, ayant ainsi à sa disposition des tarifs appropriés, s'intéressait aux usages spéciaux et, grâce à une habile propagande, il s'y adonnait.

Une circulaire, en date du 26 décembre 1932, visant principalement à satisfaire les exigences des consommateurs émus du prix présumé trop élevé de l'énergie électrique, recommande particulièrement de prévoir un certain nombre de tarifs spéciaux accordant aux abonnés des abattements notables, sous réserve de certaines conditions d'emploi ; les tarifs ainsi établis devaient être fixés avec le plus grand libéralisme, en s'inspirant surtout des besoins locaux et des industries de la région. Par ailleurs, le distributeur devait réaliser ainsi un bénéfice légitime puisqu'il vendrait, quoique à un prix moyen plus bas, des kilowattheures plus nombreux. La circulaire conseillait d'entreprendre l'étude des tarifs spéciaux même dans les régions encore peu évoluées.

L'introduction de ces tarifs dans les cahiers des charges allait faire rentrer dans la charte du service concédé, du service public, l'ensemble des fournitures correspondantes. L'évolution s'achevait et la distribution de l'énergie électrique devenait, dans son ensemble, quelle que fût la fourniture effectuée, un Service public.

Par ailleurs, comme le fait remarquer la circulaire précitée la tarification ainsi établie ne devait plus retenir le distributeur, de crainte de violer la clause d'abaissements de tarifs, dans son louable désir de multiplier autant que de besoin les tarifs d'application ; partant d'une base officielle déjà diversifiée, il devait, plus facilement, en maintenant l'égalité de traitement, pouvoir pousser plus avant la tarification.

Toutefois, les dispositions de la circulaire restaient pratiquement sans effet. Les occasions d'imposer au distributeur l'introduction dans le cahier des charges, par avanant, des tarifs spéciaux, étaient rares et il fallait attendre bien souvent l'époque de la révision contractuelle, s'il ne s'agissait pas d'un concessionnaire demandeur d'une nouvelle concession, d'une extension de concession ou d'une déclaration d'utilité publique.

Certes, il pouvait être procédé à une révision amiable, mais le distributeur se souciait peu, il évitait même, de faire sanctionner, dans un cahier des charges, les tarifs spéciaux qu'il pratiquait, bien souvent à titre expérimental.

Il fallut que le Président du Syndicat professionnel des Producteurs et Distributeurs, à la demande du Ministre, s'engageât, dans la lettre du 18 juin 1934, à recommander à ses adhérents de suivre certaines directives.

Nous avons vu, précédemment, que deux solutions étaient offertes aux distributeurs ; la première conduisait uniquement à un abaissement des tarifs généraux, la deuxième amenait à la fois un abaissement des tarifs généraux et l'adoption d'un ensemble de tarifs réduits : tarifs par tranches, tarifs spéciaux pour la cuisine et le chauffage de l'eau, tarifs au rabais pour la force motrice. Avec cette deuxième solution, l'abaissement des tarifs généraux était moindre ; mais, par l'introduction des tarifs spéciaux, l'ensemble des consommateurs devait obtenir un avantage au moins égal à celui qui aurait été assuré par le

seul abaissement des tarifs généraux, prévu à la première solution. C'était équitable et, par ailleurs, la liberté laissée aux concédants et concessionnaires devait assurer, au cours de la période d'essai, fixée à cinq ans, une adaptation complète des tarifs alors surtout que les différents tarifs étaient fixés non pas rigide-ment, mais seulement par des maxima.

On connaît le sort de cette tentative : les distributeurs et les collectivités n'avaient pas eu le temps de rédiger les avenants aux cahiers des charges que, déjà, les décrets-lois de 1935 sur-venaient.

Ces actes marquent un renforcement de l'action directrice de l'Administration. Pour l'avenir, les distributeurs étaient tenus d'établir des prix en ce qui concerne les usages domestiques, conformément à l'article 4, premier alinéa, du décret de juillet. La pratique de ces tarifs n'était plus une simple faculté que le fournisseur d'énergie utilisait au mieux suivant les nécessités de son commerce, mais devenait une obligation au même titre que les autres charges du service. Les fournitures ainsi faites constituaient maintenant un objet du service public, au même titre que les fournitures pour éclairage ou force motrice ; il n'existait plus, quant à elle, de service privé, comme on avait pu le reconnaître, à juste titre, jusqu'alors. Sans doute, l'Administration n'intervenait-elle pas encore pour établir explicitement le tarif, ni même pour en fixer le taux de réduction ; la seule charge nouvelle pour le distributeur était « d'établir des prix... ». Mais si le concédant ne jugeait pas satisfaisant les prix ainsi établis, il pouvait recourir à la voie de la contrainte prévue dans la procédure spéciale fixée à l'article 11 du décret du 20 août et faire arrêter, par le Préfet, un tarif approprié. D'ailleurs, lors de la passation des avenants de révision, il n'hésiterait pas à demander à l'exploitant de préciser son effort et, tout en maintenant aux tarifs une certaine souplesse, indispensable

tout particulièrement dans ce domaine essentiellement commercial, il fixerait un plafond bien déterminé à chacune des destinations spéciales de l'énergie. La procédure de l'article 11 n'était donc, en pratique, qu'un instrument provisoire.

Cette détermination précise devenait particulièrement nécessaire dans les agglomérations, là où le développement des applications de l'électricité était, pour diverses causes, plus avancé. Aussi, les deuxième et troisième alinéas de l'article 4 du décret-loi stipulent-ils que, avant le 1^{er} janvier 1936, les concessionnaires devront s'engager, par une clause spéciale introduite dans les cahiers des charges, « à établir des tarifs dégressifs spéciaux... » et ces tarifs devront réaliser un abaissement moyen par rapport aux prix de base généraux de la concession, après les décrets-lois. On voit de suite que l'obligation ainsi imposée était renforcée ; les utilisations appelées à bénéficier de cette réduction étaient, par ailleurs, plus étendues puisqu'elles englobaient, en plus des usages domestiques (cuisine, chauffage, appareils frigorifiques) tous les usages commerciaux ou industriels.

Toutefois, il ne faut pas concevoir une trop grande illusion sur la portée pratique de cette clause ; en effet, en juillet 1935, la plupart des exploitants, dans les communes de plus de 2.000 habitants, pratiquaient déjà ces tarifs. Aussi les précisions indispensables ne furent pas apportées le 1^{er} janvier 1936, car concédants et concessionnaires préférèrent attendre la rédaction de l'avenant de révision et, à cette occasion, incorporer aux contrats les stipulations légales.

Ajoutons que, à la suite des décrets-lois, le décret simple du 10 mars 1936, précisant ce que le décret-loi d'octobre avait expressément écarté dans son article 19, créait des stipulations tarifaires nouvelles s'ajoutant à celles déjà introduites antérieurement en matière de tarifs généraux ou de tarifs spéciaux ;

l'article 4 fixe, en effet, un prix maximum aux fournitures dites saisonnières. Ce maximum était obtenu en majorant de 20 p. 100 les prix de l'article 6 du décret de juillet modifié ; le prix de vente ainsi obtenu ne devait pas dépasser, par ailleurs, une valeur limite (2 fr. 90 pour l'éclairage et 1 fr. 90 pour la force motrice).

Cette disposition venait, apparemment, aggraver notablement les obligations déjà imposées par les décrets-lois antérieurs. En effet, l'article 4 ainsi conçu « Dans le cas des stations climatiques... les autorités concédantes ont la faculté d'autoriser les distributeurs à appliquer, pour l'énergie saisonnière, des tarifications... », semble consacrer l'obligation de fournir de l'énergie dite saisonnière, c'est-à-dire de l'énergie essentiellement temporaire, demandée pour une brève période, pour une durée inférieure à trois mois, alors que, dans la plupart des concessions, la durée minimum du contrat fixée par la police type était d'un an.

Mais l'article 4 ne figurait que dans le texte d'un simple décret ; par ailleurs, le décret-loi d'octobre, qui avait donné lieu à ce décret simple, ne semblait pas avoir envisagé nettement une telle tarification, puisque l'article 19 prévoyait simplement les « dispositions des articles 6 et 9 du décret du 16 juillet 1935 ne s'appliquent pas aux fournitures d'énergie électrique ayant un caractère exceptionnel et temporaire... ». Il ressort, en outre, des textes mêmes, que, lorsque le décret-loi voulait imposer une nouvelle réglementation, pour laquelle le temps nécessaire à l'élaboration du texte final avait manqué, il avait soin de stipuler qu'un décret ultérieur viendrait la préciser. Ainsi l'article 16 annonce « qu'un décret... fixera les conditions dans lesquelles seront décomptées la population, la population desservie et la consommation... ».

Nous pouvons donc admettre que les obligations imposées

par l'article 4 du décret du 10 mars n'ont pas un caractère légal et, par suite, ne sauraient s'imposer ; leur annulation peut donc être poursuivie, devant le juge administratif. Toutefois, en pratique, la tarification accordée au distributeur est suffisamment large, pour les fournitures faites en période d'été tout au moins, puisqu'elles n'ont aucune incidence sur la pointe d'hiver, ni, par suite, sur l'importance des immobilisations. Aussi, l'intérêt qu'il y a à intenter un recours en annulation est-il assez limité, pour ne pas dire nul.

Remarquons enfin que, dans certains cas, quelques distributeurs déjà avancés dans la voie de l'établissement des tarifs spéciaux, pouvaient être encore plus frappés par les décrets-lois que ceux qui, jusqu'alors, n'avaient fait, en ce sens, aucun effort. En effet, l'article 5 du décret de juillet abaissait de 10 p. 100 les prix de vente de l'énergie pour l'éclairage et force motrice. Or, certains exploitants dans les contrats privés qu'ils avaient passés avec les particuliers, avaient fixé les prix de vente de l'énergie spéciale en fonction du prix de l'éclairage ou de la la force motrice. Ainsi, les abonnés pouvaient être amenés à prétendre que les tarifs spéciaux qui leur étaient consentis consentis devaient être également abaissés.

Nous retrouverons plus loin, à l'occasion de la tarification réduite consentie aux Services publics, une question analogue.

Mais notons de suite que la prétention émise par les abonnés ne semblait pas devoir être admise. En effet, la baisse des tarifs spéciaux n'avait pas été envisagée par le législateur ; de plus, le caractère exceptionnel de son action n'autorisait pas l'extension de son intervention dans la voie de l'abaissement des tarifs. Le contrat passé sous forme de police restait entièrement soumis aux règles du droit privé et, à son égard, le décret-loi ne pouvait avoir aucun effet rétroactif. Mais, bien entendu, à l'expiration de cette police, après une année au maximum dans la plu-

part des cas, il fallait la dénoncer et fixer sa tarification sur de nouvelles bases.

Au surplus, la reconnaissance de la prétention de l'abonné eût donné au concessionnaire une situation pire qu'à celui qui, par un hasard (le mot est tout à fait propre) avait fixé la réduction consentie pour l'usage spécial en fonction du tarif général « autres usages que l'éclairage », puisque ce dernier ne subissait aucun abaissement. Et ainsi l'Administration, au moment où elle englobait dans l'objet du Service public, les fournitures spéciales et rendait leur prestation obligatoire pour le distributeur, créait entre eux des inégalités de traitement, se mettant ainsi en contradiction avec l'article 8 de la loi fondamentale de 1906.

Pour confirmer ces arguments, nous pouvons invoquer le fait que l'Administration elle-même, dans sa circulaire du 17 octobre 1936, adressée aux Ingénieurs en chef du Contrôle, admettait que les anciens contrats comportant un prix calculé par un rabais sur le tarif antérieur aux décrets-lois devaient être, en principe, ajustés ou interprétés de manière à tenir compte de la commune intention des parties. Rien ne peut être plus décisif et, bien que cette circulaire n'envisage que les prix fixés dans le cadre des Concessions aux Services publics, nous pouvons sans hésitation l'interpréter également en faveur des prix fixés, pour les fournitures en basse tension, dans le cadre des Concessions de Distribution publique.

FOURNITURES EN HAUTE TENSION

Nous avons vu que, lorsque les fournitures faites à un même abonné sont multiples, le tarif est établi en tenant compte de cet ensemble. Toutefois, il peut y avoir certains abonnés qui ne demandent qu'une fourniture donnée, bien définie, ou cer-

taines fournitures d'une nature telle qu'elles exigent, pour elles seules, une tarification spéciale.

Aussi rencontrera-t-on également, en haute tension, des tarifs spéciaux.

Si l'on étudie d'abord le cas des fournitures faites en vertu d'une concession de distribution publique, on s'aperçoit que les stipulations administratives sont à peu près inexistantes. En effet, la clause d'abaissement des tarifs généraux de base, insérée l'article 11 du cahier des charges, ne joue que pour les fournitures faites en basse tension.

Cependant, la fourniture est effectuée en vertu d'un contrat établi sous forme de police et doit être conforme à un modèle arrêté d'un commun accord entre concédant et concessionnaire. Or, ce modèle type peut stipuler les conditions de la tarification des fournitures spéciales. Et alors l'article 18 des cahiers des charges types (État et Communes) précise « qu'il ne pourra « être dérogé aux dispositions contenues dans ce modèle que « par une convention spéciale entre le concessionnaire et « l'abonné, soumise aux conditions stipulées dans les deux « derniers alinéas de l'article 11 ci-dessus ».

Or, ces deux derniers alinéas sont précisément ceux qui exigent l'égalité de traitement entre abonnés en cas d'abaissement de tarifs. Et ainsi le rédacteur du cahier type, peut-être sans envisager le cas des fournitures en haute tension, plutôt exceptionnelles, leur a cependant appliqué expressément la clause de l'égalité de traitement.

D'ailleurs, aujourd'hui, la notion de Service public, en matière de distribution, a suffisamment évolué pour que la nature du service suffise, à elle seule, à assurer, dans tous les cas, l'observation du principe de l'égalité de traitement de tous les usagers. C'est en vertu de ce principe que nous pouvons dire que, même dans le cas où la police type ne contient aucune

tarification spéciale, tout tarif spécial consenti à un abonné doit l'être à un autre, à condition toutefois qu'il soit placé, vis-à-vis du concessionnaire, dans la même situation que le premier.

Lorsque la fourniture est faite dans le cadre d'une concession aux Services publics, il peut y avoir, dans le contrat de concession, à l'article 11, certaines tarifications types, en particulier pour les consommations tout à fait spéciales, comme celles qui ont lieu de nuit ou en dehors des heures de pointe. La tendance administrative, dans ce domaine, comme dans les autres, est d'être de plus en plus explicite ; les instructions récentes du Ministre, en date du 17 octobre 1936, consécutives aux décrets-lois constituent même un cadre complet de tarifications spéciales.

Mais, de toute façon, la procédure indiquée par l'article 18 du cahier type suffit à assurer un certain équilibre entre les différentes tarifications spéciales consenties aux divers usagers. Il y est, en effet, explicitement prévu que les traités d'abonnement seront communiqués à l'Ingénieur en Chef du Contrôle et que le Ministre « aura la faculté de prescrire la suppression « de toutes dispositions accordant à un abonné des avantages « qui ne seraient pas donnés aux autres abonnés placés...(dans « des conditions semblables) ». Certes, une telle procédure est lourde et l'on conçoit pourquoi il y a intérêt à ce que ces contrats soient établis d'après les contrats types fixés par l'Administration ; mais elle est souvent nécessaire, compte tenu de la qualité des abonnés, qui sont, en principe, des services publics parfois importants.

A l'occasion des stipulations édictées par cet article 18, il est intéressant de remarquer que la procédure qui y est indiquée ne s'appliquait pas aux contrats établis antérieurement à l'octroi de la concession, quand le distributeur n'était encore qu'un

permissionnaire ; en effet, pendant toute cette période, qui pouvait être très longue, il n'y avait pas eu Service public proprement dit et les fournitures faites rentraient dans le service privé du distributeur. Mais le contrat qui les régissait ne pouvait plus, dès l'octroi de la concession, se renouveler, même par tacite reconduction, et il était soumis alors aux stipulations de l'article 18.

Notons, en terminant, que les décrets-lois, en même temps qu'ils précisaient les tarifications générales, introduisaient, pour les fournitures en haute tension, deux tarifications nouvelles, relatives aux prestations ayant un caractère exceptionnel, telles que l'énergie de secours et l'énergie d'appoint. Les articles 5 et 6 du décret du 10 mars donnaient respectivement, pour chacune de ces deux prestations, une définition précise et indiquaient les prix de vente correspondants. Ces derniers découlaient des prix limites fixés à l'article 9 du décret de juillet, dans lesquels, seule, la prime fixe subissait éventuellement une majoration. La tarification ainsi établie était logique, puisqu'elle tenait compte de la charge supplémentaire imposée par des immobilisations mal utilisées, au sens que nous avons vu précédemment.

Il était d'ailleurs plus logique encore, en ce qui concerne l'énergie de secours, d'imposer tout simplement une garantie d'utilisation. C'est ce que prévoyait le troisième alinéa de l'article 5.

Enfin, ici encore, le problème posé précédemment à l'occasion de la tarification de l'énergie saisonnière se retrouvait exactement dans les mêmes conditions.

CHAPITRE III

FIXATION DES TARIFS AUX PARTICULIERS (PERMISSION DE VOIRIE ET RÉGIE)

Nous avons étudié, jusqu'ici, les conditions de tarification dans la Concession. C'est, de beaucoup, la partie la plus importante. Mais il reste également deux autres modes d'intervention administrative, la Permission de voirie et la Régie, et, si on les rencontre moins fréquemment, ils méritent cependant qu'on s'y arrête.

CAS DES PERMISSIONS DE VOIRIE

En principe, en vertu de l'article 5 de la loi de 1906, l'octroi d'une permission de voirie ne devait contenir aucune clause d'ordre commercial, d'ordre tarifaire en particulier. Le prix de vente de l'énergie n'était donc soumis à aucune réglementation et une pleine autonomie était laissée aux contactants, distributeur et usager.

Mais, pour diverses raisons, le rôle joué par les permissionnaires devenait plus important que ne l'avait présumé le législateur de 1906. Le laisser-aller de certaines collectivités secondaires, qui n'osaient pas recourir à la concession, était l'une des plus importantes de ces raisons. Leur nombre, en particulier, n'avait pas diminué. Aussi, le législateur dut-il intervenir à nouveau et introduire, par la loi du 27 février 1925, des

clauses tarifaires, en même temps qu'il limitait l'extension et l'importance des distributions placées sous ce régime.

Cette loi visait, d'une façon générale, les permissions futures et l'article 4 en particulier, fixait les clauses relatives aux tarifs. Ces dernières étaient d'ailleurs très sommaires ; elles imposaient au permissionnaire l'obligation de fournir l'énergie dans la limite de la puissance disponible et fixaient très libéralement les tarifs maxima de vente, qu'il y avait lieu de prévoir, disait le texte, « par comparaison avec ceux des distributions voisines concédées ».

La loi réglait également, dans son titre II, la situation des permissions existant en vertu de permissions antérieures et si elle respectait, à leur égard, la situation qui leur avait été octroyée, elle leur imposait, par contre, une charge nouvelle. « Sont applicables aux dites lignes de distribution, les règles « édictées dans les articles 4 (et 6) précédents, en ce qui concerne « les tarifs maxima et leur révision, l'obligation de livrer de « l'énergie sur tout le parcours, dans la limite de la puissance « disponible... » précisait l'article 9, lequel confiait à un règlement d'administration publique le soin de fixer le délai dans lequel les tarifs maxima devaient être appliqués. Il laissait même supposer qu'un certain temps pourrait s'écouler et, compte tenu de la nécessité d'assurer à la réforme un effet immédiat, il ajoutait que « les tarifs insérés dans les contrats « passés postérieurement à la date de la promulgation de la « présente loi seront ramenés, s'il y a lieu, aux tarifs maxima « qui seront fixés ».

Cette précaution fut sage, car le décret annoncé ne parut qu'un an et demi plus tard, et il faut féliciter le législateur d'avoir averti prudemment les nouveaux permissionnaires du sort qui les attendait à la fin de cette période intermédiaire et obscure ¹.

1. Les contrats dont il est question dans le texte de l'article 9 ne peuvent être que les actes passés entre le permissionnaire et l'usager, lesquels actes sont

Le règlement d'administration publique, en date du 27 septembre 1926, précisa donc la tarification. De son article 6, il ressort que la stipulation de la loi de 1925 tendant à fixer les tarifs par comparaison avec ceux des distributions voisines concédées n'était pas une obligation intangible, mais constituait seulement la ligne de conduite que devait suivre, en cas de désaccord entre le concessionnaire et l'autorité compétente, la Commission Spéciale chargée d'établir les tarifs.

Cette référence aux tarifs voisins était pleinement fondée. Les éléments du prix de revient étaient, en effet, semblables, qu'il s'agisse de concessionnaire ou de permissionnaire. Mais il y avait lieu toutefois de consentir à ce dernier des prix légèrement supérieurs pour tenir compte de certaines charges et sujétions qui lui sont spéciales.

1° Le permissionnaire jouit de sa situation pendant un temps moins long que le concessionnaire (trente années au lieu de quarante, en général). Il doit donc amortir plus rapidement les ouvrages qu'il a construits ou qu'il exploite.

2° La situation même du permissionnaire a quelque chose de plus instable ; il est toujours sous la menace d'une révocation. Certes, la loi de 1925, en même temps qu'elle instituait des charges nouvelles (tarifs maxima, obligation de desservir), comportait, en compensation, des adoucissements ; elle prévoyait la possibilité d'un rachat ou d'un renouvellement¹. Cependant, la permission conservait toujours son aléa propre

bien, au sens plein du mot, des contrats. Il ne saurait être prétendu qu'il s'agissait là d'une expression impropre tendant à désigner l'acte émanant de l'Administration et accordant au demandeur sa permission. Ce dernier n'est pas, en effet, dans une situation contractuelle, mais au contraire dans une situation d'entière subordination extra-contractuelle. Au reste, comment l'Administration aurait-elle pu introduire, dans l'acte accordant la permission, des clauses tarifaires, puisque le règlement d'administration publique qui devait lui tracer la route n'était pas encore paru ?

1. La jurisprudence du Conseil d'Etat évoluait également d'une façon favorable vers une juste restriction des possibilités de révocation.

et elle restait expressément révocable, sans indemnité (article 6 de la loi de 1925).

3° Le permissionnaire reste soumis aux lois économiques de la concurrence, alors que le concessionnaire peut jouir d'un privilège. En tout cas, la concurrence sera toujours plus dure entre permissionnaires que, éventuellement, entre concessionnaires, puisque l'article 5 de la loi de 1925, relatif aux permissions, prévoit « qu'aucune permission ne peut faire obstacle à « ce qu'il soit accordé des permissions ou concessions concurrentes ». Au contraire, l'article 8 de la loi de 1906, relatif aux concessions, s'il précise bien « qu'aucune concession ne peut « faire obstacle à ce qu'il soit accordé des permissions ou une « concession à une entreprise concurrente » a soin d'ajouter que ces dernières ne devront pas avoir « de conditions plus « avantageuses ».

4° Enfin, le permissionnaire peut être, dans un certain cas un concessionnaire en attente et, comme l'octroi de sa concession est toujours douteux ¹, il doit pratiquer un tarif supérieur à celui qu'il appliquera dans la suite, s'il veut couvrir le supplément de risque qu'il court alors même momentanément.

Notons ici que la comparaison faite avec les tarifs des distributions concédées doit tenir compte des circonstances locales et des conditions propres à chaque entreprise. C'est évidemment une disposition plus libérale que celle qui figurait dans la première proposition de loi, où la majoration consentie aux tarifs des permissionnaires avait été limitée à un maximum de 10 p. 100.

Examen de l'arrêté type. — Devant le nombre relativement

1. Bien que ce soit un fait rare aujourd'hui, il s'est trouvé, en effet, des entrepreneurs qui n'ont jamais obtenu l'approbation de leur concession. (Conseil d'Etat, 31 octobre 1928. Affaire Guérin.)

élevé des permissions de voirie qui allaient être soumises à des prescriptions tarifaires et dans le but d'uniformiser la réglementation, l'Administration établit, par une circulaire en date du 27 janvier 1927, un modèle d'arrêté d'autorisation auquel devaient se conformer les autorités compétentes, maire ou préfet, qui accordaient la permission sollicitée.

Ce modèle type reproduisait, en ce qui concerne la tarification, le cahier type des concessions de distribution publique alors en vigueur, c'est-à-dire le cahier type de 1921. Ainsi donc, la détermination administrative du prix de vente de l'énergie, dans le cas où la vente était faite dans le cadre de la permission, était tout à fait semblable à ce qu'elle était dans le cas où la vente était faite dans le cadre d'une concession accordée sous l'empire du cahier type de 1921. Il n'y a que quelques remarques à ajouter pour mettre au point l'étude que nous avons entreprise.

1^o *Tarifs généraux.* — La vente prévue peut être faite aussi bien en basse tension qu'en haute tension. Cela découle de l'article 7 de l'arrêté-type, dans lequel la clause relative au terme correctif prévoit, indifféremment, un index haute tension ou un index basse tension.

Quant à la formule de tarification, elle prévoit les deux cas de vente au compteur et de vente à forfait. Mais toute allusion à une tarification générale binôme est absente. Il ne semble cependant pas impossible de l'admettre, car le renvoi qui accompagne la fixation des tarifs maxima est suffisamment libéral : « La permission peut fixer des maxima différents suivant les conditions de puissance, d'horaire, d'utilisation et de consommation... »

Par ailleurs, le prix de vente maximum de l'énergie est différencié suivant la destination : d'une part, les fournitures faites

pour l'éclairage, d'autre part, les fournitures faites pour tous les autres usages que l'éclairage.

Enfin, comme nous l'avons dit plus haut, le jeu de l'index, entraînant le terme correctif, est également applicable. Toutefois, le montant des salaires payés à leur personnel n'était pas retenu, comme l'était celui des concessionnaires, pour l'établissement de l'index officiel. Cette façon de faire découlait de la circulaire du 3 avril 1920, relative à la détermination des index, laquelle précisait que : « il n'y a pas lieu de s'occuper des « distributions exploitées par permission de voirie, dont le « nombre est faible et dont l'Administration n'a pas, aux « termes de l'article 5 de la loi de 1906, à envisager les conditions commerciales de l'exploitation. » Depuis, rien ne semble avoir été modifié, et si, depuis la loi de 1925, on envisage des conditions commerciales de l'exploitation des permissions de voirie, par contre, leur nombre est devenu de plus en plus faible et, par suite, l'intérêt de leurs statistiques de plus en plus réduit.

2° *Minimum de consommation.* — Il ne pouvait être question de prévoir, dans l'arrêté type, une disposition analogue à celle de l'article 14 des cahiers des charges de concession et par laquelle le distributeur imposait à l'abonné un minimum de consommation, en compensation de l'extension de réseau que celui-là avait exécutée gratuitement, dans le but d'alimenter l'abonné demandeur. De par leur nature même, en effet, les permissions devaient être limitées dans leur importance et toute extension nouvelle nécessitait un nouvel arrêté d'autorisation (article 9 de la loi de 1925).

Par contre, tant que la limite de 100 kilowatts, pour l'ensemble de la distribution, n'était pas atteinte, le permissionnaire était dans l'obligation, en vertu de l'article 8 de l'arrêté type, de

fournir l'énergie à tout demandeur, placé sur le parcours de la distribution, quelle que soit la puissance. Il pouvait exiger, en compensation, que ce dernier lui garantît un minimum de consommation, déterminé comme celui de l'article 13 du cahier type de 1921, et consistant en une recette brute annuelle minima par kilowatt demandé ; cette recette était, ici encore, liée à la variation des tarifs de base.

Notons que l'obligation de desservir qui était imposée au permissionnaire était même plus lourde que celle exigée du concessionnaire. Ce dernier, en effet, en vertu de l'article premier du cahier type de 1921, n'était pas tenu de fournir une puissance supérieure à un chiffre donné, dix kilowatts en général ; le permissionnaire, lui, ne jouissait pas de la même réserve, et si la puissance totale qu'il distribuait n'atteignait, par exemple, que cinquante kilowatts, il avait l'obligation de desservir un abonné de cinquante kilowatts. Il pouvait être entraîné ainsi, suivant les circonstances locales, à des frais plus lourds que le concessionnaire, tout au moins pour l'immédiat.

3° *Tarifs spéciaux.* — L'application de tarifs appropriés aux usages spéciaux de l'énergie n'était régie, tout comme dans les cahiers des charges de concession, par aucune fixation administrative. Seul, un renvoi, introduit à la suite des tarifs maxima fixés à l'article 7 de l'arrêté type, prévoyait la possibilité de réduction pour les abonnés acceptant des sujétions spéciales. Mais, ici, aucune clause relative à l'égalité de traitement ne figurait. Cependant elle eût été plus nécessaire que dans le cas d'une concession ; si, en effet, le fait qu'il n'y avait pas service public n'entraînait pas obligatoirement une égalité des usagers devant les charges dudit service, il n'y avait pas moins un certain intérêt à ce que ces derniers soient traités dans des conditions semblables. Or, seule, une obligation spéciale expressément

mentionnée, pouvait contraindre le distributeur au respect de cette égalité, qui ne pouvait pas lui être imposée *ipso facto* par la nature du service.

L'arrêté-type établi en 1927 ne subit, dans les années qui suivirent, aucune modification. La réforme apportée en 1928 au cahier des charges type, le laissa de côté. A plus forte raison, les réformes engagées en 1934 par le Président du Syndicat professionnel des Distributeurs, n'ayant visé que les concessionnaires, ne pouvaient-elles être imposées aux permissionnaires.

Mais, par ailleurs, l'article 7 de l'arrêté-type avait défini l'index comme étant celui fixé périodiquement par le Ministre des Travaux publics. Aussi, les modifications apportées en 1934 au calcul de cet élément furent-elles applicables aux tarifs pratiqués par les permissionnaires.

Puis, leur nombre diminuant, on ne s'occupa plus beaucoup de leur sort ; mais comme il ne fallait pas cependant abandonner les usagers qu'ils desservaient, on les assimila aux concessionnaires, lors de l'importante modification apportée par les décrets-lois de 1935, et ils furent englobés alors dans l'ensemble « des distributeurs ».

En conséquence, toutes les prescriptions nouvelles imposées, par ces textes, aux distributeurs publics s'appliquent aux bénéficiaires de permission de voirie vendant de l'énergie au public. Il n'est donc pas utile de reprendre ici l'étude de ces modifications. Toutefois, il convient de signaler quelques points qui donnent lieu à certaines divergences d'opinion. Certaines clauses des décrets-lois, en effet, ne visent expressément que les distributions concédées ou, d'une autre façon, les cahiers des charges. Il est bien évident, par suite, que les permissions de voirie existantes ne sont pas touchées par elles ; cela n'empêche pas d'ailleurs que les actes d'autorisation ultérieurs

peuvent s'inspirer de ces dispositions pour apporter aux rares usagers desservis ainsi d'une façon tout exceptionnelle le même bénéfice que s'ils étaient desservis par un véritable service public, concédé ou en régie.

Ces quelques divergences sont les suivantes :

1^o L'article 4 du décret-loi de juillet, institutif d'une tarification des usages spéciaux, a une portée différente suivant que cette nouvelle tarification est introduite par le premier ou par le second alinéa. Si le premier alinéa oblige « tout distributeur d'énergie à établir des prix pour les usages domestiques », le second dispose que, « dans toutes les communes de plus de 2.000 habitants, il devra être introduit, dans le cahier des charges,... une clause par laquelle le distributeur s'engage à établir... des tarifs spéciaux dégressifs, diversifiés selon les emplois de l'énergie en basse tension ». Ainsi, la seule obligation s'imposant aux permissionnaires était celle édictée par le premier alinéa et consistant dans l'établissement de prix pour les usages domestiques.

En pratique d'ailleurs, la clause du deuxième alinéa, même si elle avait été étendue aux distributeurs en général, quels qu'ils soient, n'eut vraisemblablement pas joué pour les permissionnaires. Elle ne devait, en effet, être mise en vigueur que dans les communes de plus de 2.000 habitants. Or, dans l'état actuel du développement de l'électricité et de la composition des foyers, un tel chiffre de population conduit à un nombre moyen d'abonnés de l'ordre de 500 à 700. Si nous supposons que chaque abonné a une puissance installée de 500 watts, nous constatons que le distributeur, s'il est unique, doit avoir un réseau d'une puissance minima de 250 kilowatts. Les permissions de voirie étant limitées à 100 kilowatts, il n'y avait aucune chance pour que le distributeur fût un simple permissionnaire.

Cette disposition n'en avait pas moins son importance, en ce sens que, dans certaines villes de plus de 2.000 habitants, il pouvait se trouver plusieurs distributeurs et, parmi eux, des permissionnaires. Si, alors, la restriction de l'alinéa 2 n'avait pas été établie, ces permissionnaires eussent été frappés également par cette mesure, et la charge ainsi imposée eût pu paralyser leurs possibilités.

2° La faculté de dépassement établie par l'article 8 du décret de juillet, modifié par l'article 17 du décret d'octobre, ne concerne, elle aussi, que les seules distributions concédées. En effet, la faculté du dépassement n'était accordée que si le distributeur consentait, aux usagers, des améliorations tarifaires complémentaires de celles qui lui étaient imposées. Une telle modification de l'ensemble des dispositions ne se concevait que s'il y avait, entre distributeur et collectivité, un rapport contractuel entraînant le maintien d'un certain équilibre, ce qui n'était certes pas le cas du permissionnaire. D'ailleurs, ici encore, le petit nombre d'abonnés qu'il pouvait desservir semblait rendre impossible toute compensation entre le produit du dépassement des tarifs généraux et l'abaissement des tarifs spéciaux. Cette dernière, en effet, dans l'état actuel du développement des applications domestiques, nécessite plusieurs centaines d'usagers.

3° D'une façon générale, on peut donc admettre que les clauses édictées par les décrets-lois et auxquelles échappent les permissionnaires sont celles qui impliquent un nombre d'abonnés desservis et une puissance distribuée tels qu'ils sont incompatibles avec les limites, relativement faibles, imposées dans l'acte d'autorisation. Ce sont celles également qui nécessitent l'organisation d'un service public, que, seule, une concession ou une régie peut assurer.

En résumé, nous constatons que l'intervention administra-

tive, dans les exploitations assurées par permission de voirie, est de moins en moins importante. Cela tient sans doute à la diminution du nombre de ces exploitations et au faible intérêt public qu'elles représentent, puisqu'elles n'assurent jamais la satisfaction d'un service public...

CAS DES RÉGIES

A l'inverse des distributions desservies par permission, les distributions exploitées en régie ont pris peu à peu une place importante.

On est même surpris que l'intervention de l'Administration supérieure se soit si peu manifestée à leur sujet.

Jusqu'en 1917, en effet, on ne trouve, dans les textes, aucune allusion aux conditions de tarification que devaient respecter les régies. Ce n'est que le décret du 30 août qui fixe le cadre des prix de vente dans les régies communales ou syndicales ; à cet effet, il reproduit intégralement les clauses du cahier des charges type en vigueur, à cette époque, dans les concessions communales. Cette identité était due peut-être à un manque de temps excluant toute étude spéciale et appropriée. Mais elle maintenait une parfaite égalité entre les deux systèmes, concessions et régie, et assurait ainsi aux usagers les mêmes conditions. Certes, le prix, en lui-même, pouvait varier suivant le système adopté ; mais, compte tenu des conditions économiques à peu près semblables dans lesquelles fonctionnaient concessions et régies, il devait y avoir peu de différence ; à moins que, dans une régie, une influence politique ait fait admettre que le service soit assuré en partie par l'impôt payé par quelques privilégiés d'influence électorale faible, afin de réduire la taxe payée par la masse des consommateurs, confondue ou à peu près avec celle des électeurs.

Nous n'avons donc pas eu, en 1917, de tarifications originales et tout ce que nous avons dit précédemment en étudiant le cahier type de 1908 peut être repris ici.

Dans la suite, d'ailleurs, l'intervention administrative demeura discrète encore. Aucune nouvelle réglementation type ne fut promulguée. Toutefois, les régies nouvelles purent recevoir un cahier type légèrement différent, mis en harmonie avec celui des distributions communales en vigueur. Il suffisait, pour cela, que la collectivité fasse approuver, par l'autorité administrative chargée de sa tutelle, ce cahier type modifié. Et, devant les améliorations que ces modifications pouvaient apporter au service, un refus d'approbation apparaissait devoir être exceptionnel.

Mais enfin aucun texte officiel n'existait et chaque cas pouvait être considéré comme un cas d'espèce.

Ainsi, que la tarification type fût conforme intégralement aux clauses de 1917 ou à des clauses postérieures, modifiées sur certains points, elle restait toujours inspirée, point par point, de celle pratiquée par les distributions concédées. Elle n'appelle donc pas une étude spéciale.

L'assimilation tarifaire entre régies et concessions devait se retrouver dans les stipulations des décrets-lois de 1935, qui visent, en effet, comme nous l'avons déjà dit à l'occasion des permissions de voirie, l'ensemble des distributeurs. Les quelques points qui sont spéciaux aux concessions ne sont évidemment pas applicables aux régies. Nous avons déjà eu l'occasion de les signaler. Mais il faut avoir soin de les considérer comme très exceptionnels et comme devant être motivés par la nature même de la concession. En particulier, nous devons noter que, si dans le décret du 16 juillet, certaines clauses semblent ne pas avoir été imposées aux régies, par contre, les décrets subséquents ont eu le souci de réparer cet oubli et de ramener les régies

à l'assimilation tarifaire qu'elles ont toujours connue. Nous signalerons, à cet effet, l'exemple suivant. Le troisième alinéa de l'article 7 du décret de juillet stipule : « Lorsqu'il est pratiqué un tarif identique dans les différentes communes d'une concession syndicale, chaque commune sera considérée comme ayant... » Il semblait donc perdre de vue qu'un syndicat de communes peut être desservi également par une distribution exploitée en régie. Aussi, l'article 3 du décret du 10 mars 1936 a-t-il repris ce texte : « Lorsque,..... dans les différentes « communes, soit d'une concession de distribution publique « accordée par l'État, un département ou un syndicat de « communes, soit d'une régie organisée par un département ou un syndicat de communes..... ». En le généralisant ainsi, il l'a rendu plus conforme à la logique et a confirmé l'égalité, voire l'identité tarifaire, entre concessions et régies.

CHAPITRE IV

FIXATION DES TARIFS PRÉVUES POUR LES SERVICES PUBLICS

La collectivité qui accorde à un distributeur les autorisations nécessaires pour l'implantation des ouvrages, ou même qui traite avec lui dans le cadre d'un contrat, est naturellement en droit d'obtenir, en compensation, certaines facilités quant aux prestations qu'elle peut avoir à demander, pour son propre compte, au distributeur.

Elle peut également stipuler des facilités en faveur d'organismes publics ne relevant pas directement d'elle-même.

Nous examinerons tout d'abord l'étendue de ces facilités dans le cas de la concession.

SERVICES BÉNÉFICIAIRES

Une distinction fondamentale doit être faite entre les Services publics desservis par une concession de distribution publique et ceux desservis par une concession visant spécialement les Services publics ; l'énumération des Services bénéficiaires est, en effet, différente selon qu'il s'agit de l'une ou de l'autre hypothèse.

a) *Concession de distribution publique.*

Les services publics susceptibles de bénéficier d'une réduction de tarifs peuvent être classés en trois catégories :

1) Les Services publics de l'État et des Départements, les Établissements publics et les Associations syndicales, organisées par l'Administration ou autorisées ;

2) Les Groupements agricoles d'utilité générale prévus à l'article 10 de la loi du 16 octobre 1919, lesquels ne sont admis au bénéfice de la réduction que dans les cahiers des charges types postérieurs à cet acte, c'est-à-dire à partir de 1921 ;

3) Les Services des Communes.

L'intérêt de ce classement réside dans la différence du taux de réduction qui est variable dans chaque cas et pour chaque catégorie. Mais pour les services de la première catégorie, il doit être d'au moins 20 p. 100, tandis que pour ceux de la deuxième, le minimum imposé à la réduction est de 10 p. 100.

Ces chiffres s'appliquent aussi bien dans le cas de concession par l'État que dans le cas de concession par la Commune.

Toutefois, une distinction apparaît, en ce qui concerne les services de la Commune, suivant que le concédant est l'État ou la Commune elle-même.

Dans le premier cas, les services bénéficiaires ne peuvent être que les « services publics de la commune » et ils rentrent, au point de vue du taux de réduction, dans la première catégorie.

Dans le deuxième cas, au contraire, la Commune, en traitant avec son Concessionnaire, se réserve généralement certains avantages complémentaires. Les bénéficiaires ne sont plus seulement les Services publics de la Commune, mais la Commune elle-même et le prix auquel lui est fournie l'énergie nécessaire à ses besoins diffère suivant la destination de celle-ci : éclairage des voies publiques — éclairage des bâtiments municipaux — tous autres usages.

Dans le second cas, le champ d'application du tarif réduit est donc plus étendu. Ainsi, un bâtiment municipal non affecté au fonctionnement d'un Service public communal — une Salle

municipale de cinéma, par exemple — pourra bénéficier de la réduction, alors qu'il ne pourrait y prétendre dans une concession d'État.

C'est là une particularité toute naturelle, attendu que les parties — commune, concessionnaire — sont libres d'établir leur contrat comme elles l'entendent.

Notons que, en cette matière, la Commune a pleine liberté : elle peut tout aussi bien ne rien demander à son Concessionnaire et ne lui prendre aucune énergie que lui acheter tout ou partie de son nécessaire, et obtenir ainsi des prix variables suivant l'importance de sa consommation.

Il n'est pas inutile de signaler en passant que cette entière latitude laissée à la Commune n'avait pas été unanimement admise lors des premières propositions de loi sur le régime de l'électricité (Cf. Rapport de M. Berthelot en date du 26 juin 1889 établi en vue de la discussion du projet de loi le 10 juillet 1900).

Il eût été logique, semble-t-il, de voir la même distinction se manifester également en ce qui concerne les besoins du Département, lorsque ce dernier est le concessionnaire. La loi de Finances du 16 avril 1930, en donnant, à cette collectivité, un pouvoir de concession en matière de distribution d'énergie électrique est restée très brève sur ce point, comme d'ailleurs beaucoup de dispositions législatives introduites dans les projets au cours de la discussion. Elle n'a, en effet, fait porter les additifs qu'elle comporte que sur les articles de la loi du 15 avril 1906. Et, jusqu'à présent, aucun cahier des charges type n'a jamais été édicté par un décret subséquent. Il semblerait cependant indiqué d'en établir un. Sans doute, le soin de combler la lacune que nous signalons sera-t-il quelque jour assumé par le Conseil d'État, lorsque celui-ci sera appelé à adapter un cahier type ? Le modèle le plus approprié pour servir de guide en la matière nous paraît être alors le cahier établi pour les concessions communales ;

et ainsi le Département pourrait, tout comme la Commune, bénéficier d'avantages spéciaux lorsqu'il agit lui-même comme concédant.

b) Concession de distribution aux Services publics.

Il semblerait que, dans de telles concessions, les Services publics relevant des différentes collectivités se trouvent placés, quels qu'ils soient, dans des conditions spéciales et avantageuses. Il ne faut pas, cependant, se laisser tromper par le caractère général du titre, attendu que ces concessions ont un objet bien limité, défini dans l'article 1^{er} du cahier type.

Cet objet, en effet, est la distribution de l'énergie électrique :

1^o Aux services publics organisés en vue, soit des transports en commun, soit de l'éclairage public ou privé, soit de la fourniture de l'énergie aux particuliers ;

2^o Aux services publics constitués en vue d'alimenter en énergie les services publics énumérés au paragraphe précédent.

Ce n'est qu'accessoirement que le concessionnaire peut, en application de l'article 3 du cahier des charges, desservir la majorité des Services publics autres que ceux désignés ci-dessus ou des particuliers. Encore faut-il, dans cette hypothèse, qu'une déclaration soit adressée à l'Ingénieur en Chef du Contrôle et même qu'une autorisation soit demandée quand la puissance à fournir tombe au-dessous d'une certaine limite (20 kilowatts) et que la fourniture ne correspond plus ainsi à l'objet principal de la concession, lequel est de livrer, en haute tension, des puissances importantes.

Toutefois, on retrouve à l'article 12 l'énumération de quelques services qui, exceptionnellement, sont assimilés à ceux prévus à l'article 1^{er}, bien qu'ils ne répondent pas à l'objet même de la concession.

Ainsi donc, dans les concessions de la catégorie envisagée, on peut distinguer trois catégories encore :

1^o Les services publics définis à l'article 1^{er}, c'est-à-dire ceux qui sont organisés en vue des transports en commun et de l'éclairage ;

2^o Les services publics énumérés à l'article 12 et qui comprennent : les établissements publics, les associations syndicales autorisées ou organisées par l'Administration, les groupements agricoles d'utilité agricole — déjà nommés.

Pour ces Services, l'article 12 établit une assimilation complète avec les Services énumérés à l'article 1^{er}, tant en ce qui concerne le tarif que pour ce qui touche l'obligation de fournir l'énergie, imposée au Concessionnaire. Il eût été plus rationnel de placer le deuxième objet de cette assimilation, c'est-à-dire l'obligation de fournir l'énergie, à l'article 1^{er} fixant l'objet de la Concession. Ainsi apparaît déjà une manifestation de l'absence d'un plan général pour l'élaboration de ce cahier type, lequel semble avoir été calqué trop fidèlement sur celui des communes.

3^o Tous les autres Services publics, non définis aux deux paragraphes ci-dessus.

Ainsi, les Services publics des deux premières catégories bénéficieront d'un même tarif, celui défini à l'article 11, alors que les services publics de la troisième catégorie se verront appliquer le même prix que les particuliers, c'est-à-dire le prix de l'article 11 majoré.

Et cependant ces derniers sont la majorité (État, Département, etc...) et l'intérêt qu'ils présentent au point de vue public est sans nul doute au moins équivalent à celui qu'offrent les établissements publics ou les groupements agricoles.

Cette anomalie n'est pas unique. Ce régime de défaveur imposé à ces services publics apparaît, en effet, plus marqué encore lorsque l'on considère que les Groupements agricoles d'utilité

générale bénéficient, en concession aux Services publics, du même tarif que les sous-distributeurs eux-mêmes, alors que, en concession de distribution publique, ils n'ont droit qu'à une très faible réduction sur le tarif des particuliers.

Par ailleurs, la vente en haute tension est comprise également dans la concession de distribution publique. Les Services publics de l'État, par exemple, pourront donc bénéficier d'un régime de faveur en demandant leur alimentation au concessionnaire de distribution publique. Ce dernier sera même, bien souvent, le concessionnaire aux services publics. Et ainsi le même acheteur et le même vendeur pourront obtenir la même prestation pour des prix différents.

Toutefois, cette anomalie est peut-être, en fait, moins accusée qu'elle n'apparaît, en ce sens que les tarifs d'une distribution publique sont, en général, plus élevés que ceux d'une concession aux Services publics, toutes choses égales d'ailleurs, car les obligations du concessionnaire y sont plus strictes — et la vente moyenne moins importante.

Quoi qu'il en soit, ces remarques semblent constituer un indice probant de la trop grande simplicité dans laquelle on a élaboré le cahier type des concessions aux services publics, trop proche de son modèle, celui des concessions communales.

Avant d'en terminer avec l'énumération des Services desservis en concession aux services publics, on est amené à se demander si les services publics organisés en vue du transport en commun doivent être entendus dans un sens large, et s'ils peuvent toujours prétendre au bénéfice du tarif de faveur, quelles que soient l'importance et la destination de la fourniture.

Nous distinguerons, à cet effet, deux cas :

1^o Si les services publics ne demandent que des fournitures correspondant à de faibles puissances, ces dernières ne seront certainement pas admises au tarif de faveur. Ces fournitures, en

effet, ne sont effectuées, en vertu de la concession, que tout à fait exceptionnellement, puisque l'objet même de la concession est la fourniture importante. Elles n'ont certainement pas été visées dans la pensée du rédacteur du cahier type et il n'y a aucune raison de leur appliquer le tarif fondamental de l'article 11. Seul, le tarif prévu pour les particuliers et autres services leur est applicable. Bien plus, quand la fourniture est faite en dehors de la concession, ce qui se produit, en particulier, lorsque la puissance desservie est en dessous du chiffre prévu au second alinéa de l'article 3 du cahier type, aucun tarif fixé n'est imposé au distributeur.

2° Si les services publics demandent des fournitures importantes, c'est-à-dire dont la puissance dépasse le chiffre sus-visé, la situation se présente comme suit :

a) Lorsque les fournitures sont faites pour la traction et pour les usages qui lui sont accessoires, elles doivent bénéficier du tarif dit « Services publics », le service ici envisagé étant, par son importance, tout à fait comparable, au point de vue distribution, aux Services de fournitures d'énergie.

b) Mais si le service public de transport en commun n'utilise l'énergie que pour des destinations autres que celles de traction (éclairage, force motrice), le doute est permis.

Cette question ne semble pas avoir été étudiée jusqu'ici en vue d'une solution générale. Le cas d'espèce reste donc toujours à envisager, d'autant plus que le concessionnaire est un commerçant qui adapte ses tarifs aux besoins véritables de l'abonné.

A notre avis, de tels services n'ont pas été envisagés par le rédacteur du cahier type, dont l'idée n'était pas de satisfaire particulièrement à ces besoins, mais uniquement à ceux des services de transport qui utilisent des quantités importantes d'énergie électrique, comparables à celles des sous-distributeurs, c'est-à-dire à ceux qui ont adopté la traction électrique.

PERSONNALITÉ DE L'EXPLOITANT DU SERVICE PUBLIC

Le service public n'est pas toujours exploité par la personne administrative qui est responsable de son fonctionnement.

Cette dernière peut, en effet, se substituer une personne morale ou physique du droit privé (un concessionnaire, par exemple).

On est alors conduit à se demander si celle-ci bénéficiera des avantages consentis à la personne administrative.

En faveur d'une interprétation extensive, on peut invoquer plusieurs arguments :

1^o Le tarif réduit est consenti au service public de la collectivité et non à la personne administrative — exception faite cependant, comme nous l'avons vu, du cas des communes, lesquelles bénéficient d'elles-mêmes des avantages en cas de concessions communales. Quelle que soit la personne qui exploite, c'est donc au Service et non à la collectivité intervenant, dans l'exécution de ce service, qu'est appliqué le tarif spécial. L'exploitant, même s'il ressort du droit privé, est fondé de s'en prévaloir.

2^o Dans le cas particulier des « Services publics de l'État », on peut retenir que cette expression est d'une compréhension plus étendue que celle des « Services publics d'État ». Dans cette dernière hypothèse, on eût pu évidemment réserver à l'État exploitant, seul, le tarif spécial.

3^o Aujourd'hui, la notion de service public est suffisamment précisée pour que l'on conçoive que la personne substituée à la collectivité soit fondée à se prévaloir des mêmes avantages qu'aurait obtenus cette dernière si elle avait agi en son nom propre.

La thèse que nous venons de rappeler a été confirmée, dès 1923, par le Comité de Contentieux et d'Études juridiques au Ministère des Travaux publics. La question qui lui fut soumise consistait en un différend survenu entre la Compagnie du Chemin de fer P.-L.-M. et la Société d'Électricité Loire et Centre. Cette

dernière estimait que le texte de l'article 12 n'était applicable qu'aux établissements de l'État, c'est-à-dire aux bâtiments renfermant des Services d'État gérés directement par des fonctionnaires, tels qu'une poudrière ou un service d'intendance. Le rapporteur du Comité conclut, au contraire, que les Chemins de fer constituaient des Services publics de l'État et devaient être, dès lors, compris au nombre des entreprises appelées à bénéficier des réductions de tarif. Ils ont, en effet, des liens nombreux qui les rattachent à la puissance publique et l'État conserve toujours, même lorsqu'il s'agit des réseaux des Compagnies et non des siens propres, la haute direction de l'entreprise.

En s'appuyant sur les arguments exposés ci-dessus, on pourrait également ranger, parmi les bénéficiaires de l'article 12, le fonctionnaire qui, à l'aide d'une indemnité à lui spécialement allouée par l'État, assure, par ses propres deniers, l'éclairage de locaux affectés à un Service public (bureaux d'un conservateur des hypothèques ou d'un receveur des douanes, par exemple).

L'énergie ainsi fournie l'est, en effet, aux Services Publics de l'État et le fait que la personnalité du payeur est différente de celle de l'État ne modifie en rien la personne bénéficiaire, laquelle reste toujours l'État.

Cette thèse ne pourrait être mise en échec que s'il était prouvé que l'État a fixé, intentionnellement, l'indemnité qu'il alloue à son fonctionnaire en considération des tarifs prévus pour les particuliers.

ÉTENDUE DE LA RÉDUCTION

Limitation aux tarifs généraux et maxima inscrits dans le cahier des charges.

La réduction prévue à l'article 12 n'est applicable qu'aux fournitures faites sous l'un des tarifs maxima prévus à l'ar-

ticle 11, soit pour l'éclairage, soit pour les usages autres que l'éclairage.

Tant que la totalité des fournitures effectuées aux particuliers le fut à l'un de ces tarifs, aucune difficulté d'application ne se produisit pour les fournitures équivalentes faites à un Service public.

Mais lorsque les tarifs spéciaux firent leur apparition, on eût pu penser que ces derniers aussi devaient être soumis à la réduction prévue par l'article 12.

San doute, cette éventualité n'avait-elle pas à être envisagée tant que les tarifs spéciaux demeuraient d'une application restreinte et exceptionnelle, à titre d'essai, si l'on peut dire. L'article 12 porte, en effet, que la réduction est opérée sur le tarif maximum prévu à l'article 11. Si donc le concessionnaire vend à des particuliers moyennant des tarifs inférieurs à ces maxima, même l'énergie pour l'éclairage, le Service public ne pourrait s'en prévaloir.

Par contre, avec le développement des tarifs spéciaux, surtout lorsque, au cours d'une révision, ceux-ci ont été, à leur tour, inscrits au cahier des charges, la difficulté ne pouvait que s'élever. Elle le devait même d'autant plus que les tarifs spéciaux ainsi introduits dans les cahiers des charges allaient devenir, eux aussi, pour chacune des applications envisagées, des tarifs maxima. Si le distributeur restait libre — et, dans un but commercial, il ne l'aurait pas manqué — de pratiquer des prix inférieurs, néanmoins le terme « tarif maximum » prévu à l'article 12 aurait pu, ainsi, être compris comme devant englober tout tarif maximum prévu à l'article 11, même les tarifs spéciaux nouvellement introduits.

Pour vaincre la prétention du Service public, on peut lui opposer le caractère exceptionnel et, par conséquent, limitatif, du tarif qui lui est consenti spécialement.

Mais de son côté, il peut soutenir que les tarifs spéciaux n'avaient pas été envisagés lors de la réduction du contrat type de concession, car à cette époque, on ne concevait guère d'autres usages de l'énergie que ceux correspondant aux tarifs généraux de l'article 11.

Sans doute, ce second argument apparaît-il assez fragile si l'on remarque qu'une note jointe à l'article 11 laissait au distributeur, dès 1908, la possibilité d'établir des tarifs différents suivant la tension, la puissance, l'utilisation, ce qui constituait en somme une amorce des tarifs spéciaux généralisés dans la suite.

Mais sans qu'il ait à invoquer, comme on y recourt assez fréquemment, aujourd'hui, l'imprévision, le Service public pourra justifier sa revendication en s'appuyant sur le changement assez complet des tarifs insérés à l'article 11, dû lui-même à un développement exceptionnel des emplois de l'énergie.

Quoi qu'il en soit, il semble que c'est d'un rapprochement entre concédant et concessionnaire que devra se dégager la solution.

Ajoutons que c'est en prévision des demandes que le concédant est susceptible de formuler à cet égard que le Président du Syndicat professionnel des Producteurs et Distributeurs d'énergie avait pris soin de préciser que les réductions stipulées en faveur des Services publics par l'article 12 des cahiers des charges ne pouvaient s'appliquer aux tarifs réduits ou spéciaux que les distributeurs s'engageaient à pratiquer, même si ces tarifs étaient inscrits au cahier des charges ¹.

Base et taux de la réduction.

Tant que le prix maximum défini à l'article 11 ne fut pas affecté du terme correctif, la réduction porta, naturellement, sur

1. Lettre à M. le Ministre des Travaux Publics en date du 18 juin 1934.

ce prix même. Le taux était alors différent suivant la catégorie du Service public. Il pouvait atteindre 20 p. 100 pour les Services de la première catégorie et même 30 p. 100 pour la commune.

Mais, lorsqu'un terme correctif fut venu majorer le prix fixé au cahier des charges, il fallut bien préciser quelle serait l'assiette du taux de réduction ; celle-ci fut limitée au prix de base, à l'exclusion, par conséquent, du terme correctif. Cette solution conforme au droit puisqu'elle n'accroissait pas les charges du distributeur et qu'elle gardait à la réduction un caractère exceptionnel et restreint, fut confirmée par l'Administration elle-même. La circulaire du 28 juin 1921 est tout à fait explicite sur ce point. Mais elle laissait, bien entendu, aux parties — concédant et concessionnaire — la possibilité de se rapprocher pour étendre à la majoration de tarif le bénéfice de la réduction. Elle recommandait, à cet effet, l'adjonction d'un terme correctif spécial.

Ainsi, les cahiers des charges de 1921 ne modifièrent pas la quotité des taux de réduction ; mais ils limitèrent celle-ci aux tarifs maxima de base.

En ce qui concerne les distributeurs régis par des cahiers d'un modèle antérieur, des contestations s'élevèrent. Dans certains cahiers, en effet, les clauses pouvaient prêter à confusion et laisser entendre que le distributeur avait eu nettement la volonté ainsi que le concédant, de faire porter la réduction sur le prix effectivement payé.

En conséquence, c'est dans le sens de la recherche de cette volonté des parties qu'a toujours porté l'étude des juges administratifs lorsqu'ils ont été saisis de litiges à ce sujet¹.

Cependant, le maintien du terme correctif, dû lui-même à la

1. Conseil Préfect. Toulouse, 24 mai 1927. *Société Pyrénéenne d'Energie Electrique* contre Commune de Saint-Juery.

Conseil d'Etat, 1^{er} mai 1931. Ville d'Alès contre *Energie Industrielle*.

persistance du coût élevé de la vie qui l'avait fait adopter, conduisit le rédacteur des cahiers types de 1928 à ne plus le considérer comme exceptionnel. Pour les concessions passées conformément à ces modèles, la réduction est assise sur l'ensemble du terme de base et du terme correctif. Mais afin de la maintenir, quant à son importance en valeur absolue, en harmonie avec ce qu'elle était auparavant, son taux fut, à son tour, réduit. Si, par exemple, le prix servant de base à la réduction se trouvait doublé, une diminution de la moitié du taux était appliquée à cette nouvelle base et le résultat demeurerait inchangé. Ce but avait été recherché afin de maintenir la situation acquise aux concessionnaires antérieurs qui voulaient mettre leur cahier type en harmonie avec celui de 1928, notamment pour bénéficier des nouveaux avantages financiers que les communes pouvaient leur octroyer en vertu de ce cahier type.

APPLICATION DES DÉCRETS-LOIS DE 1935, DANS LES CONCESSIONS DE DISTRIBUTION PUBLIQUE

Les décrets-lois de 1935 ne contiennent aucune mention spéciale relative à l'abaissement de prix consenti aux Services publics desservis en vertu d'une Concession de Distribution publique.

Seules, les dispositions prévues dans le décret du 16 juillet et concernant l'abaissement de l'index (article 2) ainsi que celui du prix de vente de l'énergie en basse tension, pour éclairage et force motrice, peuvent être retenues en vue de leur application spéciale aux Services publics.

Or, l'examen de ces textes, pourtant si généraux en apparence, conduit dans certains cas à des hésitations.

1° Tout d'abord, en vue de simplifier l'étude de ce problème, notons que toutes les fournitures autres que celles faites en éclairage ou en force motrice ne devaient pas être affectées par

la baisse de 10 p. 100 ou par la baisse analogue prévue à l'article 6. Cela résulte du décret-loi lui-même, qui n'abaisse les prix de vente que pour ces deux genres de fourniture.

Pour les autres, telles que le chauffage, par exemple, l'abaissement de l'index pouvait être seul appliqué. Cet abaissement était du même taux que pour les particuliers, lorsque le cahier des charges est antérieur à 1928, puisque, comme nous l'avons vu, la réduction prévue ne porte pas sur le terme correctif. Par contre, l'abaissement du terme correctif prévu en ce qui concerne les particuliers n'était pas retrouvé intégralement pour les prix des Services publics figurant dans un cahier des charges postérieur à 1928, puisque, ici, la réduction porte également sur le terme correctif.

2° En ce qui concerne les fournitures pour éclairage et force motrice, l'application littérale des termes du décret-loi eût du conduire à opérer la baisse de 10 p. 100 sur les prix de vente antérieurs à cet acte. L'article 5 du décret de juillet n'établit, en effet, aucune distinction suivant la personnalité du consommateur. Il a une portée générale et vise toute fourniture d'éclairage ou de force, dès l'instant où elle est faite en basse tension.

Mais cette interprétation, cependant solide, pouvait être infirmée par la circulaire ministérielle d'application en date du 20 août suivant. Celle-ci prescrivait aux Préfets, comme instruction de détail, d'examiner, pour chaque cas, l'abaissement qui pouvait être consenti par le distributeur sur les prix de vente de l'énergie pour éclairage public, « les facteurs qui entrent dans « leur détermination étant tellement divers qu'il ne paraît pas « possible d'imposer uniformément une baisse de 10 p. 100 ».

Déclarer que cet abaissement de taux uniforme ne pouvait pas être général, c'était en quelque sorte reconnaître que les dispositions claires et strictes du décret ne s'appliquaient pas intégralement à cette catégorie de fourniture.

La même disposition fut reproduite dans la circulaire du

15 mai 1936, qui vint remplacer la circulaire du 20 août 1935, ce qui confirmait, en somme, l'interprétation primitive donnée par l'Administration.

Cette solution peut paraître inadmissible, en ce sens qu'il n'appartient pas au Ministre d'établir une telle distinction par voie de circulaire, alors que l'article 5 du décret-loi n'en comporte aucune ¹.

Toutefois, elle doit être retenue comme indicative de l'esprit du rédacteur des décrets-lois. En effet, conformément aux principes mêmes du droit, il y a lieu, quand un texte législatif est obscur, de rechercher son interprétation plus exacte dans les travaux préparatoires. Il doit en être de même pour l'interprétation des décrets-lois. Malheureusement leur étude s'est poursuivie souvent en dehors de toute publicité. Mais, si l'Administration, qui a contribué à leur élaboration, précise dans la suite la portée qu'elle a voulu donner à ses définitions, on peut considérer que l'on a alors une interprétation exacte ².

On est ainsi fondé à soutenir que les fournitures pour éclairage public n'ont pas été nécessairement toutes comprises, par l'auteur du décret-loi, parmi celles qui doivent se trouver visées par l'article 5.

On peut se demander pourquoi une telle exception ? Il semble qu'il faut en rechercher la raison dans le fait que ces fournitures, compte tenu de leur utilisation et de l'horaire de leur demande, sont faites à des prix très réduits, bien inférieurs à ceux de l'article 12. Ce sont en quelque sorte des fournitures spéciales, tarifées comme telles, et malgré l'expression même du décret, il semblait difficile d'imposer à leur « prix de vente » des réductions aussi importantes qu'à celles des autres variétés d'éclai-

1. Mestre et L'Huillier. *L'abaissement des prix de l'énergie électrique*, 1936 p. 32.

2. Cf. Circulaire du Garde des Sceaux aux Procureurs généraux. (Application du décret-loi de 1935 portant réduction de 10 p. 100 sur les loyers.)

rage, vendues alors à des prix très voisins du maximum tarifaire.

Par ailleurs, l'ensemble des fournitures, éclairage ou force motrice, faites aux services publics, ne devait pas subir des abaissements aussi généraux que celles faites aux particuliers. En effet, l'idée dominante du Gouvernement a été, comme l'indique le rapport préliminaire au Président de la République, d'assurer une réduction générale du prix en faveur du public, des agriculteurs en particulier. Il n'y est fait aucune allusion spéciale aux services publics, qui semblent bien ainsi avoir été en dehors des prévisions.

De plus, la baisse n'affectait les fournitures prévues à l'article 12 que suivant les modalités du cahier des charges. A l'appui de cette thèse, on peut citer la réponse tout à fait évasive faite par le Ministre des Travaux publics à une question écrite ¹ tendant à faire préciser si la réduction prévue à l'article 12 du cahier des charges portait sur les prix de [l'article 11 modifiés : « La « question posée implique l'interprétation d'un cahier des « charges..... ; l'Administration ne peut décider elle-même..... ; « mais, en tout état de cause, les prix demandés aux services « publics ne peuvent dépasser les prix limites du décret ci-dessus rappelé (16 juillet 1935, article 6). »

Ainsi, si d'une façon générale, la rédaction du cahier type conduisait à faire bénéficier les prix consentis aux services publics des baisses prévues pour les particuliers, on pouvait cependant envisager certains cahiers spéciaux dans lesquels il n'en fut pas ainsi.

En définitive, on doit conclure que la baisse provoquée par le décret-loi susvisé n'est pas aussi générale pour les services publics qu'elle ne l'est pour les particuliers. Cette conclusion est d'ailleurs en harmonie avec le caractère d'exception de ce décret, dérogoratoire au caractère sacré des contrats de concession.

1. Débats parlementaires. Sénat. *Journal Officiel* du 29 septembre 1936
Réponse à une question écrite de M. Demesnay.

Terminons en précisant que si la baisse de 10 p. 100 ne doit pas être appliquée indifféremment à l'ensemble des fournitures envisagées, il y a lieu, par contre, de leur faire subir dans les mêmes conditions que précédemment toute baisse correspondante à la chute d'index. En outre, comme l'indique la réponse à la question écrite précédente, aucun prix de vente ne devra rester supérieur au tableau de l'article 6 du décret de juillet 1935 modifié par le décret d'octobre suivant. Il eût été évidemment anormal de traiter les services publics, à la suite des décrets-lois, plus durement que les particuliers.

Appendice. — Services publics desservis par une Régie ou une Permission de voirie.

Les services publics desservis par une distribution en régie bénéficient encore aujourd'hui des réductions de tarifs telles qu'elles étaient définies dans les concessions communales de distribution publique, en conformité avec les cahiers des charges de 1908.

Comme nous l'avons vu, en effet, le cahier type des distributions en régie reproduit celui qui existait en 1917 dans de telles concessions. Tout ce que nous venons de dire, dans ce cas, leur est applicable.

Quant aux distributions exploitées en vertu de Permission de voirie, l'arrêté type les autorisant ne contient aucune clause spéciale relativement aux tarifs des services publics.

Logiquement, pourtant, il eût fallu, puisque les prix maxima les concernant avaient été établis par comparaison avec ceux des concessions voisines, prévoir également une fixation des prix spéciaux consentis aux services publics. Mais la stipulation de l'article 5 de la loi de 1925 était formelle et elle interdisait d'imposer au permissionnaire « des charges pécuniaires autres que les redevances..... »

TITRE III

PART DU PRIX DE VENTE REVENANT A LA COLLECTIVITÉ PUBLIQUE

Comme nous l'avons précisé plus haut, le prix de vente fixé comprend deux parts : l'une revient aux distributeurs et elle tient compte de toutes les considérations que nous venons d'exposer ; l'autre revient aux Collectivités publiques, c'est-à-dire à la Collectivité même qui a la charge du service public et à la Collectivité dont le domaine est occupé par les ouvrages que comporte la distribution.

La distinction entre ces deux parts a été plus marquée à mesure que l'industrie électrique se développait et tout particulièrement dans les récents décrets de 1935. Ainsi, par son article 5, celui du 20 août fait porter l'abaissement consécutif au décret-loi de juillet « dans la même proportion sur le prix perçu au profit du « concessionnaire et sur les majorations de tarifs (perçues au « profit des autorités concédantes) ».

C'est pourquoi il y a lieu d'examiner aussi les interventions administratives en ce qui touche cette part du prix de vente.

Nous nous contenterons de signaler pour mémoire, parmi les majorations de tarifs perçues au profit des collectivités, la taxe spéciale établie par les communes et départements en application de la loi du 13 août 1926. (Titre I, article 1^{er}, 15^o et Titre II.)

Cette taxe est, en effet, indépendante du prix proprement dit, tel qu'il est fixé par les cahiers des charges ou par les arrêtés ;

elle y est superposée et le distributeur ne joue, en la matière, que le rôle d'un agent de perception.

Les récents décrets-lois sont venus confirmer cette particularité et ils ne font mention de la taxe ainsi perçue que pour la séparer des majorations de tarifs elles-mêmes.

L'article 7 du décret du 16 juillet 1935 s'exprime, en effet, comme suit : « Les prix ci-dessus ne comprennent pas les taxes départementales ou communales instituées par application de la loi du 13 août 1926. Ils comprennent, au contraire, les sommes perçues..... au profit des autorités concédantes. »

CHAPITRE PREMIER

PART DU PRIX REVENANT A LA COLLECTIVITÉ POUR OCCUPATION DU DOMAINE

Quels que soient la collectivité et le régime sous lequel le service est assuré, — concession, permission ou régie — le distributeur doit payer une redevance pour occuper le domaine public.

Le texte qui régit la matière est le décret du 17 octobre 1907, modifié par plusieurs textes subséquents.

Ce décret, ainsi que l'indique son titre, fixe les redevances correspondantes à l'occupation du domaine public par les entreprises de distributions d'énergie telles qu'elles sont définies au titre VI de la loi de 1906, c'est-à-dire, celles exploitées en vertu d'une permission ou d'une concession.

En ce qui concerne les entreprises exploitées en régie, elles ne peuvent, en vertu de l'article 2 de leur cahier des charges, utiliser le domaine public qu'en se conformant aux décrets ou arrêtés intervenus en exécution de la loi de 1906. Il s'ensuit que si leur charte type est apparue plus tardivement, elle n'en est pas moins rattachée aux textes fondamentaux issus de la loi de 1906 et, en particulier, au décret du 17 octobre 1907.

MODE DE FIXATION DES REDEVANCES

Conformément à l'article 1^{er} de ce décret, les redevances pour occupation du domaine public sont proportionnelles à la lon-

gueur des lignes, au nombre des supports et à la surface du domaine public occupé.

Elles sont perçues par l'État, le Département ou la Commune suivant que les entreprises utilisent le domaine public national, départemental ou communal.

Elles l'étaient, originairement, en conformité d'un tarif fixé par l'article 1^{er} du décret ¹.

Il semblerait, dans ces conditions, que l'incidence de la redevance sur le prix du kilowattheure demeure lointaine et il paraîtrait plus logique de ranger cette redevance parmi les charges générales imposées au distributeur. Seul, le prix de revient industriel global devrait en tenir compte, et non l'unité d'énergie vendue.

Mais aux termes de l'article 3 au décret de 1907 ², les distributeurs qui occupent le domaine public communal en vertu d'une concession, et ils sont nombreux, peuvent obtenir, de l'autorité concédante, le remplacement des redevances antérieurement fixées par des redevances proportionnelles soit aux recettes totales de courant réalisées dans la commune, soit, dans les cas de vente en basse tension, à la quantité d'énergie vendue.

Ainsi donc, cet article 3 prévoyait la fixation de la redevance sous forme d'une charge directe par kilowattheure.

Ce mode de détermination qui, dans l'esprit de l'Administration, était facultatif, s'inspirait sans doute du désir qu'elle avait alors d'aider les distributeurs, lesquels, devant l'aléa afférent, notamment, à l'incertitude des charges, hésitaient à tenter leur chance industrielle et à entreprendre l'exploitation du service. En spécialisant la charge correspondante à l'occupation du

1. Cette modalité a d'ailleurs été modifiée par l'article 38 du décret-loi du 30 octobre 1935 et le tarif susvisé a été remplacé par un forfait, établi d'après l'importance de la population de la commune, abstraction faite de l'affectation du domaine public utilisé.

2. Cette disposition a été maintenue par le même décret-loi.

domaine public, on diminuait l'incertitude — tout comme on en facilite la résolution — puisque le distributeur, en accord avec l'Administration, était en mesure de chiffrer directement la majoration qu'il devait faire subir à son prix de vente pour équilibrer cette charge, en même temps qu'il était assuré de n'avoir à verser qu'autant qu'il vendrait de l'énergie.

Cette solution témoignait de cet esprit de collaboration si nécessaire dans le fonctionnement des services publics. Ce qui tend à le prouver, c'est que l'option n'était réservée qu'au seul distributeur concessionnaire, c'est-à-dire à celui qui exploite un service public en collaboration avec l'Administration.

Toutefois, tout distributeur communal pouvait en bénéficier pour ses ouvrages situés dans la commune, même quand ceux-ci étaient établis en vertu d'une autre concession de distribution, publique ou aux Services publics accordée par l'État.

Elle était prévue, dans le cahier des charges type, à l'article 27. D'après ce que nous venons de dire, on conçoit pourquoi cet article n'a pas été reproduit dans le cahier type des régies, pourtant calqué sur celui des concessions.

Cependant, elle pouvait être accordée également au permissionnaire lorsque ce dernier admettait un contrôle de l'Administration. « Les entrepreneurs de distributions établies en vertu de « permissions de voirie, dit l'article 3 du décret de 1907, peuvent « demander l'application du tarif maximum (proportionnel aux « recettes ou aux quantités d'énergie)..... à la condition de sou- « mettre leurs recettes à la vérification du Service du Contrôle. »

Il était naturel que, du moment où l'on permettait la liquidation de la redevance sur le total des recettes, l'Administration pût imposer au bénéficiaire la communication de ces dernières, le concessionnaire ayant pour obligation de fournir des états statistiques suffisamment nets pour faciliter le contrôle.

L'ingérance administrative était réduite à son minimum. Par

contre, grâce à cette extension de la faculté que nous venons de voir, on pouvait espérer, en 1907, élargir le champ de la concurrence industrielle et assurer ainsi plus aisément le fonctionnement du Service de la distribution, d'autant plus qu'à cette époque on ne distinguait pas, quant à l'aptitude à entreprendre ce genre de service, entre le Concessionnaire et le Permissionnaire.

Notons également l'esprit de justice et la prudence qui animaient les rédacteurs de ce décret. Esprit de justice, car afin de maintenir l'égalité de traitement entre les différents concessionnaires de distribution communale, pour le cas où il y en aurait plusieurs, en concurrence ou non, l'article 3 du décret donnait, aux Conseils municipaux, la possibilité d'établir, après autorisation du Ministre des Travaux publics, des redevances supérieures à celles indiquées comme maxima pour les concessions à accorder dans les communes où il y avait déjà des concessions préexistantes.

Prudence également, puisque le tarif maximum prévu à ce même article, ainsi que les autres tarifs d'ailleurs, étaient révisibles au plus tard le 1^{er} janvier 1913. On espérait ainsi qu'à cette époque l'équilibre financier de l'industrie de la distribution d'énergie électrique aurait été réalisé ou que, tout au moins, la période d'épreuve aurait été suffisante pour permettre de réadapter ces redevances aux nécessités d'alors.

Cette première révision effectuée, l'adaptation de la redevance devait se trouver réalisée, et le contrat de longue durée produire tous ses effets. Aussi les révisions ultérieures, conformément à l'article 7, ne devaient-elles plus avoir lieu que tous les trente ans.

Mais, en cette matière de redevances, comme en matière de tarifs, les prévisions furent faussées après la guerre. Aussi le décret du 17 mai 1921 a-t-il fixé un nouveau taux maximum,

lequel, d'ailleurs, établi dans une période d'instabilité économique, n'était lui-même applicable que jusqu'au 1^{er} janvier 1930, une nouvelle révision devant être effectuée à cette époque.

Ce décret de 1921 faisait acte d'autorité. Alors que celui de 1907 ne rendait, en effet, applicables les redevances qu'il fixait aux distributions établies en vertu de concessions antérieures à la loi du 15 juin 1906 qu'à l'expiration de ces concessions, le décret de 1921 prévoyait explicitement que « les tarifs révisés » seront applicables de plein droit à tous les ouvrages existants, « sauf stipulations contraires du cahier des charges..... en ce qui » concerne les redevances dues à l'autorité concédante ».

Il adaptait, chose tout à fait logique, aux conditions économiques d'après-guerre les tarifs que la puissance publique était maîtresse et seule maîtresse de fixer. Mais il respectait, malgré cette manifestation d'autorité, les clauses débattues entre concédant et concessionnaire et figurant dans l'acte de concession.

Le respect des droits établis fut également, dans cette matière, une préoccupation des décrets-lois de 1935, fait d'autant plus surprenant que ces actes apportèrent, par ailleurs, de sérieuses dérogations à ce principe.

L'article 38 du décret-loi du 30 octobre 1935 stipule, en effet, que, dans le cas où les redevances pour occupation du domaine public communal sont fixées par des actes de concession, elles doivent rester calculées d'après les règles contractuelles.

CHAPITRE II

PART DU PRIX REVENANT A LA COLLECTIVITÉ POUR CONTRIBUTION AUX CHARGES D'ÉLECTRIFICATION

La collectivité peut, dans certains cas, aider le distributeur à supporter les charges résultant des travaux d'électrification.

Dans l'hypothèse d'une permission, une telle assistance ne se conçoit pas, puisque le permissionnaire est une personne privée qui entreprend, pour son seul compte, l'industrie de la distribution.

Par ailleurs, le but de la concession étant, en principe, dans la plupart des cas, l'exécution de travaux publics, il semble logique que ce soit également le concessionnaire seul qui supporte tous les frais.

C'est ce qui avait été fixé dans les premiers cahiers des charges, de 1908-1909. A cette époque, en effet, l'aide éventuelle de la commune n'avait pas été envisagée. Tout au plus, avait-on admis que la commune pourrait donner en location au concessionnaire un réseau. Encore fallait-il que ce réseau existât lors de l'acte de concession. Cette clause, toute hypothétique, avait été insérée, semble-t-il, pour éviter la construction d'un nouveau réseau et, par suite, l'encombrement des voies publiques, plus que pour faciliter la tâche du concessionnaire. Elle figurait d'ailleurs dans tous les cahiers types (concessions de distribution publique ou concession aux Services publics). Pour utiliser ce réseau existant, le concessionnaire payait un loyer, lequel pou-

vait être fixe, ou bien proportionnel soit aux recettes, soit aux bénéfices.

Ainsi, le prix de vente de l'unité d'énergie n'était pas affecté directement par la charge inhérente à la construction ou à la location du réseau ; cette dernière n'avait, sur le prix du courant, qu'une incidence plus lointaine, analogue à celle des frais généraux ou du coût de production.

Enfin, en ce qui concerne les distributions exploitées sous forme de régies, quoique leurs dispositions eussent été calquées sur celles du cahier type des concessions communales de 1908, aucune possibilité de location n'était même prévue. Omission sans doute, car on ne conçoit pas qu'une régie n'ait pas l'occasion de trouver, lors du début de son fonctionnement, un réseau existant. C'est même une éventualité susceptible de devenir fréquente si l'Administration prenait l'habitude d'instaurer une régie pour remplacer un distributeur défaillant ayant déjà construit son réseau.

Cela prouve, une fois de plus, que le cahier type des régies, du fait qu'il n'a pas suivi les évolutions de celui des concessions, est aujourd'hui inadapté.

A la suite du développement considérable qui a marqué la période d'après-guerre, les idées directrices de la collaboration entre concédant et concessionnaire se modifièrent. Sous l'influence d'une poussée de socialisme municipal, on envisagea, à titre de transaction sans doute, la possibilité, pour les communes et pour elles seules, de collaborer financièrement d'une manière plus active à l'industrie de la distribution. Cette aide financière devait également permettre au concessionnaire d'exécuter plus facilement ses extensions comme ses ensembles de réseaux neufs, car il avait été souvent amené à contracter des emprunts qui l'avaient obéré et qui diminuaient ainsi la confiance dont il jouis-

sait auprès de l'épargne. Pour les communes, au contraire, les possibilités d'emprunt étaient plus grandes et plus faciles à réaliser.

Aussi, dans le cahier type de 1928 des concessions communales, s'il est toujours reconnu, en principe, que le concessionnaire doit supporter les frais d'établissement du réseau, il est également envisagé non plus seulement une remise en location des installations existantes appartenant à la commune, mais encore la participation de cette dernière, sous forme de subvention, aux travaux neufs exécutés par le concessionnaire ou même la construction, par la commune, des installations nouvelles, avec remise en location.

Mais, ici, il ne s'agit plus d'une location proprement dite, d'un bail administratif, mais d'une simple remise de l'installation, avec charge, pour le concessionnaire, d'en assurer l'entretien et le renouvellement.

Dans cette nouvelle situation, le concessionnaire ne payait plus un loyer, mais une redevance, laquelle était fixée suivant des combinaisons plus variées que celles autorisées pour le loyer en 1908. Cette redevance pouvait, en particulier, être fonction — sans que, toutefois, la nature de la relation soit spécifiée et sans que, par exemple, elle soit nécessairement proportionnelle — du nombre de kilowattheures distribués et affecter ainsi directement le prix de vente.

Le concessionnaire, en échange de la subvention allouée par la Commune, appliquait au prix de vente unitaire de l'énergie une majoration de tarifs. Cette majoration était tout à fait analogue à celle qui est perçue, dans certains cas, en application de la loi du 13 août 1926. Toutefois, elle devait rester dans les limites du maximum déterminé à l'article 11 ; elle était incluse dans le prix fixé administrativement.

Ces dispositions, introduites en 1928 dans le cahier des charges,

ne devaient jouer que dans les concessions de distribution publique accordées par une commune (ou un syndicat). Les autres concessions (de distribution publique et aux Services publics accordées par l'État) restaient régies par les mêmes principes qu'avant guerre. Toutefois il y était question non plus de loyer, mais de redevances et la proportionnalité au facteur choisi n'était plus une obligation ; une fonction quelconque de ces facteurs suffisait. Bien plus, dans le cas de concession aux Services publics, aucune précision ne fixait de quels facteurs particuliers devait être fonction la redevance.

On retrouve ici un exemple nouveau du libéralisme accentué qui a été observé dans ce genre de concession. Ainsi, en définitive, ce n'est que depuis 1928, et seulement pour les concessionnaires communaux régis par des cahiers des charges de cette époque, que, dans le prix de vente de l'énergie, une part est affectée directement aux Collectivités.

RÉDUCTION DES REDEVANCES

Les redevances et majorations prévues en 1928 n'avaient été envisagées — c'était le cas le plus fréquent à cette époque — que pour les fournitures faites en basse tension et destinées soit à l'éclairage, soit aux autres usages. La plupart des fournitures étaient alors effectuées à l'un ou l'autre de ces deux tarifs.

Mais lorsque les applications domestiques se développèrent, de multiples fournitures furent effectuées au-dessous de ces tarifs. Il était logique que la redevance ou majoration fût également réduite, car « tous les travaux pour abaisser le prix de « l'énergie et pousser à la consommation rencontreraient un « sérieux obstacle si les majorations de tarifs perçues au profit « des communes étaient intégralement maintenues sur les kilo- « wattheures vendus à tarif réduit ». (Circulaire du Ministre des

Travaux publics aux Préfets en date du 26 décembre 1932.)

Cette circulaire ne faisait certes pas mention des redevances pour occupation du domaine, mais celles-ci en sous-entendu devaient suivre le sort des majorations. Les concessionnaires engagèrent alors des pourparlers avec les collectivités à l'effet de réduire et même de supprimer, par avenant, toutes ces charges en cas d'usages spéciaux de l'énergie. Et dans la lettre du Président du Syndicat professionnel des Distributeurs, en 1934, était formulé le vœu que les communes consentissent à réduire les taxes de toute nature, voire à les supprimer, pour les fournitures de cuisine et de chauffage, en compensation des engagements pris bénévolement, dans la même lettre, de tendre à une diminution générale du prix moyen de vente.

Si le développement des applications domestiques devait conduire à l'abaissement de certains tarifs, et, par suite, du taux des redevances et majorations afférentes à ces tarifs, il devait également contribuer à un accroissement notable des sommes encaissées périodiquement par les collectivités. Or, ces sommes étaient affectées spécialement à l'amortissement des emprunts ouverts par elles. Mais, comme, dans la plupart des cas, leur perception se prolongeait durant toute la durée de la concession, ces emprunts pouvaient se trouver amortis plusieurs fois.

Aussi convenait-il, pour ne pas instituer, sous cette forme, au profit des collectivités, une sorte d'impôt déguisé, de réduire ces taxes et, au besoin, de les supprimer dès que se trouvait atteint l'objet en vue duquel elles avaient été créées.

Cette réduction, pour logique qu'elle apparût, n'a cependant été abordée par l'Administration qu'à l'occasion des décrets-lois de 1935, alors que la consommation n'avait cessé de se développer depuis 1928.

Décret-loi de juillet.

Dans le décret-loi du 16 juillet 1935, le premier en la matière, on ne trouve aucune mention explicite relative à la réduction des redevances. Le fait eût été pourtant tout naturel, puisque la redevance représente, en somme, un loyer ou une annuité d'amortissement.

I) Or, les loyers d'habitation avaient été réduits, par un décret-loi de même date et si cette baisse ne portait avec précision (10 p. 100) que sur les loyers privés, elle prévoyait néanmoins, pour les loyers commerciaux, une possibilité d'abaissement grâce à une révision (article 2 du décret-loi du 16 juillet 1935 portant réduction de 10 p. 100 des loyers).

Sans doute, la redevance créée par le contrat administratif de concession n'avait-elle juridiquement aucune identité avec le loyer régi par le droit privé, particulièrement depuis que les cahiers des charges de 1928 avaient pris soin de modifier la terminologie en substituant le mot « redevance » au mot « loyer » des cahiers types de 1908.

D'autre part, la juridiction civile semble vouloir dénier au concessionnaire le droit d'invoquer les dispositions relatives aux locaux commerciaux ¹, en vigueur déjà depuis la loi de 1933. Dans le cas particulier des décrets-lois de 1935, si elle en a refusé l'application aux redevances ², elle a surtout et principalement reconnu son incompétence dans ces termes :

« Attendu qu'il résulte de l'ensemble de ces textes que le « décret est inapplicable à la présente espèce, relevant d'un « décret différent pour l'application duquel notre juridiction est « incompétente..... »

1. Trib. Civ. Seine, 6 novembre 1934, *Fitoussi contre Omnium hôtels métropolitains*, D.H. 1935, p. 61.

2. Trib. Civ. Ussel, 12 mai 1936. *Société Energie Industrielle contre Commune de Bort*. D. H. 1936, p. 392.

II) Par ailleurs, le même jour, un prélèvement de 10 p. 100 sur les dépenses publiques était institué par un autre décret-loi ; il était précisé en même temps que, parmi les dépenses publiques, il fallait compter celle des entreprises concédées.

Ainsi, les redevances versées par les concessionnaires pouvaient être rangées parmi ces dépenses et, par conséquent, diminuées pour une certaine part, celle qui correspondait à la valeur de l'intérêt dans le montant de l'annuité.

Toutefois, si ce dernier décret peut être invoqué favorablement, il convient néanmoins de souligner son caractère provisoire et exceptionnel, tandis que celui qui impose au distributeur une baisse de ses tarifs était définitif. La conséquence est que, en cas de suppression de celui-la, le distributeur verrait ses charges augmenter encore.

Décrets du 20 août et textes subséquents.

Pour donner aux intéressés tous apaisements à cet égard, s'ajoutant à tant d'autres, une disposition nouvelle apparut dans le décret du 20 août 1935 (article 5) :

« Dans le cas où des majorations de tarifs sont perçues au profit des autorités concédantes pour permettre à ces dernières de faire face aux charges de l'électrification, les baisses de prix résultant... porteront dans la même proportion sur le prix perçu au profit du concessionnaire et sur les majorations de tarifs. »

Ce décret :

1° limitait la baisse à 10 p. 100, même quand, notamment, le concessionnaire eût été amené à réduire ses prix de plus de 10 p. 100 (en dehors de la chute d'index) par suite de l'écrêtement prévu à l'article 6 du décret de juillet ;

2° s'appliquait seulement aux majorations destinées à faire

face aux charges de l'électrification, non aux redevances dues pour jouissance des réseaux remis par la commune.

Ce texte fut repris dans le nouveau décret du 10 mars 1936 (confirmé par la loi du 30 mars), à l'article 12 et les majorations visées étaient, cette fois, celles perçues au profit des collectivités, que celles-ci soient concédantes ou non concédantes.

La circulaire adressée le 15 mai 1936, par le Président du Conseil, aux Préfets dispose que tous les cas visés par l'article 5 du cahier des charges type, où il est prévu que la majoration de tarif est la contre-partie de la subvention allouée par la commune ou de la remise des installations, sont régis par le décret du 10 mars.

Ainsi la réduction des redevances se trouvait réalisée ; mais celles-ci n'en restaient pas moins susceptibles encore de dépasser l'objet de leur institution, savoir l'amortissement d'un capital déterminé.

Une autre limitation s'imposait donc. Elle fut édictée par l'article 13 du même décret, article en vertu duquel les majorations de tarifs étaient abaissées toutes les fois que leur produit, pour deux années consécutives, excédait le montant effectif des charges en vue desquelles ces majorations avaient été instituées. Pour éviter que cette réforme fût trop brutale, la possibilité était laissée aux collectivités de ne pas procéder à cet abaissement et, en compensation, d'accélérer l'amortissement ou de constituer, avec l'excédent, une provision en vue de charges nouvelles d'électrification.

Bien entendu, les majorations prévues dans cet article devaient également s'entendre dans un sens large.

Par ailleurs, le prix de vente total devait être diminué dans la même mesure (article 15 du décret) et la recette conservée par le distributeur n'en était pas modifiée. Stipulation tout à fait normale et conforme à l'intérêt commun. Le distributeur, en

effet, n'avait jamais compté sur cette majoration pour fixer la part du prix de vente lui revenant et il pouvait, d'autre part, bénéficier du fait que la baisse devait conduire les usagers, tôt ou tard, à accroître leur consommation.

Toutefois, la réforme ne s'exerça pas toujours dans le sens de la baisse car, en vertu de l'article 16, l'autorité concédante pouvait décider une augmentation de la taxe, augmentation limitée, bien entendu, par les cahiers des charges et, en même temps, par l'article 12 du décret.

Cet article 16 semble avoir eu pour objet de rassurer les communes qui, en présence d'un certain aléa, hésiteraient à pratiquer une baisse définitive. Son application restera sans doute restreinte.

Enfin, particularité digne de remarque, ce décret ne faisait pas obstacle aux clauses contraires qui pouvaient exister dans les cahiers des charges et conventions en vigueur (article 18).

APPENDICE

Caisse de compensation. Fonds d'amortissement des emprunts.

En terminant l'examen des diverses fractions du prix de vente qui doivent faire retour aux collectivités, il y a lieu de noter la part nouvelle qui, en vertu du décret-loi du 16 juillet 1935, — 5^e partie — devait faire retour non pas à une collectivité proprement dite mais à une caisse commune dite Caisse de compensation et destinée à niveler, dans une certaine mesure, les recettes des distributeurs, en imposant à ceux qui exploitent les zones les plus denses, donc les plus riches, un prélèvement devant faire retour aux plus défavorisés.

Les modalités de fonctionnement de cette Caisse ne sont pas du domaine de cette étude et elles n'ont à être prises en considé-

ration par l'Administration, dans la détermination du prix de vente, que d'une façon tout à fait indirecte.

Toutefois, il est intéressant de signaler, à l'occasion de son institution, le résultat auquel bien indirectement sans doute, elle est arrivée.

Elle avait été créée non pour rapprocher les différents prix de vente, mais en vue de répartir, pendant la période d'adaptation, la charge des abaissements de tarifs entre les différents distributeurs. Elle devait donc venir en aide aux entreprises les plus atteintes par ces abaissements, et son existence n'était que provisoire.

Placée sous le regard du Syndicat professionnel des Distributeurs, elle semblait être, comme l'a dit M. Mestre, l'indice d'un essai d'une organisation corporative de la profession, qu'il convenait de rapprocher des dispositions semblables concernant les transports ferroviaires et routiers, telles qu'elles existent dans le décret-loi du 19 avril 1934.

Ces espérances devaient être déçues. Après que l'on eût prorogé la durée de son fonctionnement par le décret-loi du 30 octobre, un brusque revirement amena sa liquidation prématurée au 1^{er} janvier 1937.

A sa place fut substitué ainsi, par l'article 108 de la loi de finances du 31 décembre 1936, un organisme, dit Fonds d'amortissement, dont le rôle est tout différent. S'il se rapproche de la Caisse de Compensation du fait qu'il est alimenté de la même façon, par contre son but même n'est plus de subvenir aux entreprises en difficulté, mais de contribuer à l'amortissement des emprunts que les collectivités ont engagés en vue de l'électrification. Il vient diminuer les charges d'électrification et par suite la part du prix de vente de l'énergie correspondant.

TROISIÈME PARTIE

MODIFICATIONS DU PRIX DE VENTE

TITRE I

MODIFICATIONS PRÉVUES LORS DE L'ACTE ADMINISTRATIF INITIAL

CHAPITRE PREMIER

RÉVISION DES TARIFS. (CONCESSION)

LE PRINCIPE DE LA RÉVISION

Lorsque les premiers cahiers des charges types furent établis, en 1908 et en 1909, les conditions économiques paraissaient stabilisées pour un assez long avenir. Il se produisait, certes, des variations qui influaient sur le coût de production de l'énergie électrique, mais elles agissaient tantôt dans un sens, tantôt dans l'autre et encore leur influence ne se faisait-elle sentir que pendant des périodes limitées. Le distributeur, dont la concession était de longue durée, pouvait donc maintenir en équilibre son économie.

La décision célèbre apportée par l'arrêt de la Société du Gaz de Bordeaux, le 30 mars 1916, avait marqué ce fait ¹ :

« En principe, le contrat de concession règle d'une manière définitive, jusqu'à son expiration, les obligations respectives du concessionnaire et du concédant ; le concessionnaire est

1. Conclusions de M. Chardonnet.

« tenu d'exécuter le service prévu dans des conditions précisées.
 « au traité et se trouve rémunéré par la perception, sur les usa-
 « gers, des taxes qui y sont stipulées. La variation des matières
 « premières en raison des circonstances économiques constitue
 « un aléa du marché qui peut, suivant le cas, être favorable ou
 « défavorable au concessionnaire et demeure à ses risques et
 « périls, chaque partie étant réputée avoir tenu compte de cet
 « aléa dans les calculs et prévisions qu'elle a faits avant de s'en-
 « gager. »

Mais, à la suite des hausses générales de l'après-guerre, l'aléa du concessionnaire fut considéré comme pouvant devenir anormal et le principe d'une révision générale des tarifs de vente fut introduit dans les contrats.

En même temps que l'on y reconnaissait, pour le concessionnaire, la possibilité de procéder au réajustement de ses prix, il paraissait prudent, à la lueur des faits récents, de prévoir, pour l'avenir, dans les cahiers des charges, un ensemble de dispositions qui permettraient aux usagers du service public d'obtenir, à leur tour, un réajustement en leur faveur si le coût de revient de l'énergie venait à diminuer. Et l'on introduisit ainsi une clause de revision.

LES CAS DE RÉVISION

La révision des tarifs, dont le principe a été introduit dans les cahiers des charges de 1921-1924, peut être demandée par le concédant ou par le concessionnaire.

Elle peut porter sur le tarif maximum de base et sur le terme correctif.

a) *Révision des tarifs de base.*

Les tarifs de base peuvent être révisés dans quatre cas :

1° Si, par suite de l'établissement d'une distribution nouvelle

d'énergie aux Services publics concédés par l'État ou d'une usine hydraulique, le concessionnaire peut s'alimenter plus avantageusement au moyen de cette distribution ou de cette usine ;

2° Si, la distribution communale étant alimentée par une distribution d'énergie aux Services publics concédée par l'État, les tarifs de cette concession sont révisés ;

3° Si, au cours de la concession, la commune fait mettre à la disposition du concessionnaire, à un ou plusieurs postes centraux de la distribution, de l'énergie qui lui est réservée aux bornes d'une usine hydraulique concédée par l'État ;

4° Si, la distribution étant alimentée en tout ou partie par des réserves d'énergie attribuées à la commune, aux bornes d'une usine hydraulique concédée par l'État, les tarifs de cette énergie aux bornes de l'usine sont révisés.

Cette possibilité de révision garantit aux usagers du Service une baisse du prix de vente éventuel si, de son côté, le distributeur obtient des conditions meilleures.

Les cas prévus au 3° et au 4° rédigés à une époque où l'avenir de la production hydraulique apparaissait étendu, donnent lieu à peu d'applications pratiques.

Les cas visés au 1° et 2° ne sont guère plus fréquents. Toutefois, l'éventualité envisagée au 2° devait se réaliser lors de l'application des décrets-lois de 1935. Certaines collectivités concédantes ont pu, en effet, obtenir ultérieurement des améliorations de tarifs lorsque, au moment de la mise en harmonie de ces tarifs avec les clauses des décrets-lois, les concessionnaires n'avaient pas encore, de leur côté, procédé à la revision des conditions d'achat de leur énergie. Dans la circulaire du Sous-Secrétaire d'État aux Préfets et aux Ingénieurs du Contrôle, en date du 20 juillet 1936, il est rappelé aux concédants l'existence de ces droits, et l'Administration leur « recommande » de ne pas y renoncer par avance.

Mais il ne s'agit là que d'une objurgation et rien ne s'oppose à ce qu'il y soit dérogé.

Notons que ces cas de révision, depuis qu'ils ont été introduits dans les cahiers des charges types, doivent figurer obligatoirement dans tous les cas.

b) *Révision du terme correctif.*

Si la révision des tarifs de base a pour but de « modifier les « tarifs pour tenir un compte équitable de la répercussion, sur le « prix de revient moyen de l'énergie, des changements dans les « conditions d'alimentation de la concession », la révision du terme correctif a, elle, pour objet de « maintenir les tarifs en « harmonie avec les charges de l'entreprise, suivant les variations des circonstances économiques générales du pays ¹ ».

Elle peut être demandée par la collectivité et par le distributeur ; mais, alors que ce dernier doit, le plus souvent, être frappé par la révision des tarifs maxima, il a, par contre, la possibilité, grâce à la révision du terme correctif, d'obtenir un réajustement des prix en sa faveur..

La révision du terme correctif a lieu :

1° périodiquement, tous les dix ans par exemple, la première mise en harmonie devant toutefois être opérée peu de temps après la détermination initiale des prix de vente, trois ans, par exemple ;

2° automatiquement, toutes les fois que les tarifs maxima sont révisés ;

3° enfin, — clause nouvelle apparue dans les cahiers des charges de 1928 — lorsque l'index s'écarte de plus d'un certain pourcentage (50 p. 100) de sa valeur initiale.

A l'inverse de celle relative aux tarifs maxima, la clause rela-

1. Article 11 des cahiers types.

tive à la révision du terme correctif, bien qu'elle eût été introduite en même temps dans les cahiers types, ne devint obligatoire, pour les parties, que lorsque celles-ci placèrent leur contrat, initialement ou par révision, dans le cadre des modifications consécutives au décret du 13 septembre 1934. En cela elle était un accessoire de l'adoption du terme correctif lui-même.

Le respect des situations acquises.

Ainsi que nous l'avons dit, les premiers contrats passés, entre concédants et concessionnaires, suivant le modèle des cahiers types de 1908-1909, ne prévoyaient aucune clause de révision.

A la suite du bouleversement économique d'après-guerre, il devenait difficile de maintenir, sous le couvert du respect et de l'intangibilité des contrats, une situation précaire à la fois pour les usagers et pour le distributeur.

Aussi l'article 16 de la loi du 27 février 1925 a-t-il admis la possibilité de révision de tous les prix fixés antérieurement.

« Les clauses de révision des tarifs de base insérées à l'article 11
« des cahiers des charges types de concessions de distribution
« d'énergie électrique approuvées par le décret du 28 juin 1921,
« ainsi que la procédure relative à cette révision, sont appli-
« cables à tous les tarifs de vente de l'énergie électrique fixés par
« des traités antérieurs à la présente loi et qui ne comportent pas
« la dite clause. »

Cette loi dérogeait au respect dû aux contrats et à la volonté des parties, comme au principe de la non-rétroactivité. Elle plaçait l'intérêt de la collectivité publique et de tous ses ressortissants au-dessus de ce respect et de ce principe.

Elle constituait donc un acte d'un caractère en quelque sorte exceptionnel et devait, dès lors, être interprétée, par le juge, restrictivement. « Cette clause ne donne aux parties le droit de
« provoquer ladite révision que dans des cas limitativement

« déterminés..... », dit un arrêt du Conseil d'État en date du 11 juillet 1930 (Fouquet de Lusigneul contre Commune de Rugles).

Mais les dérogations ainsi apportées à certains principes fondamentaux du Droit des contrats ne devaient pas rester isolées. A leur tour, en effet, les décrets-lois de 1935 ouvrirent, aux autorités, concédantes, mais à elles seules, un « droit général de révision ».

Ce droit de révision, quoique général, conservait néanmoins son caractère d'exception, comme l'indique le Sous-Secrétaire d'État des Mines, de l'Électricité et des Combustibles liquides, dans sa circulaire du 20 juillet 1936, en ce sens qu'elle avait lieu en dehors des cas normaux envisagés à l'article 11 des cahiers des charges.

Il ne faudrait pas, bien entendu, donner à cette révision, en arguant du mot « général », une portée trop vaste, puisque, en vertu des textes mêmes, elle se limitait à une mise en harmonie des tarifs avec les dispositions des décrets-lois et que, comme tout fait exceptionnel, elle devait être interprétée strictivement. En particulier, aucune aggravation de charge non prévue aux décrets-lois ne devait en résulter pour le distributeur. Si l'Administration profitait de cette révision pour imposer, à ce dernier, de nouvelles obligations, le distributeur avait, sans aucun doute, un recours ouvert devant le Juge administratif.

Certes, l'autorité concédante peut, à cette occasion, envisager un nouveau cahier des charges à établir en harmonie avec le texte type de 1928 et de 1934 ; mais elle n'est pas fondée à s'appuyer sur l'article 14 du décret-loi de juillet 1935, pour l'imposer au concessionnaire.

Cette opinion a été confirmée par le Ministre des Travaux publics lui-même. « Les autorités concédantes ne sont donc « fondées à poursuivre, en vertu de l'article 14, que la revision

« des tarifs... (elles) ne peuvent tirer de l'article 14 le droit
« d'imposer au concessionnaire cette modification (mise en
« harmonie avec le cahier des charges type du 17 janvier 1928-
13 septembre 1934¹).

FORME DE LA RÉVISION

a) *Révision entre concédants et concessionnaires.*

Lorsque la révision demandée par l'un des deux contractants se traduit par un accord dans un délai de six mois, aucune procédure spéciale n'est engagée.

Dans le cas contraire et afin d'éviter que le mauvais vouloir de l'une des parties retarde indéfiniment les mises en harmonie recherchées, l'Administration a prévu la création d'une commission composée de trois membres, l'un choisi par le concédant, l'autre par le concessionnaire, le troisième par les deux premiers. Toujours dans un but d'aboutissement rapide, il est prévu que le troisième membre, à défaut d'entente entre les deux premiers pour sa nomination dans un délai de quinze jours, sera désigné par le Comité d'Électricité, comité auquel a été substitué le Conseil Supérieur de l'Électricité, en exécution du titre III du décret-loi de juillet 1935.

Antérieurement aux réformes de 1935, l'Administration avait omis de préciser le délai dans lequel la Commission de révision devait prononcer sa décision. La seule limite qui s'imposât à ses membres pour l'achèvement de leurs travaux ressortait de l'obligation édictée dans le cahier des charges, et en vertu de laquelle les tarifs révisés doivent prendre effet dans un délai maximum de une année à partir de la demande en révision.

1. J. O. du 22 juillet 1936. *Débats parlementaires*. Chambre des Députés. Réponse à une question écrite de M. René Nicod en fdate du 6 juin 1936.

La commission dont nous venons d'indiquer la composition est un organisme d'étude et de mise au point, en même temps que de conciliation ; mais sa décision n'a nullement la force d'une sentence d'arbitrage. Il est, en effet, interdit de « compromettre » et, par suite, de recourir à l'arbitrage, aux personnes qui n'ont pas la libre disposition des droits à compromettre. Or, les collectivités concédantes sont précisément dans ce cas. Une confirmation de cette thèse a d'ailleurs été apportée par l'Administration elle-même, dans la réponse du Ministre des Travaux publics à une question écrite de M. Simounet, député (*J. O.* du 17 novembre 1934).

Aussi, devant le résultat en somme très limité auquel pouvait aboutir la Commission de révision, malgré toute l'habileté de ses membres, l'Administration a-t-elle jugé nécessaire d'intervenir pour donner plus de chances de succès et aussi plus d'autorité aux travaux de révision.

Le décret du 20 août 1935, simple acte du pouvoir exécutif, s'il n'a pu, dans son article 2, légiférer et reconnaître aux concédants le pouvoir de « compromettre » ni donner à la décision des Commissions un caractère arbitral, a conféré au Conseil Supérieur d'Électricité le pouvoir de trancher, par voie d'autorité, en cas d'échec ou simplement de retard.

La Commission a maintenant un délai à observer pour formuler son avis ; ce délai est de deux mois après la constitution de la Commission.

Passé ce délai, le Conseil Supérieur de l'Électricité peut être saisi et procéder d'autorité à la révision. La décision du Conseil est celle d'une institution administrative ; elle ne constitue pas un jugement, mais elle est exécutoire et elle peut être l'objet d'un recours contentieux.

Le même décret d'août 1935 prévoyait encore l'intervention du Conseil Supérieur dans deux autres cas, savoir :

a) Lorsque la commission n'a pu être constituée dans le délai d'un mois ;

b) Lorsque l'avis de cette commission n'a fait l'objet d'aucun avenant, également dans le délai d'un mois.

Enfin, il y a lieu de remarquer que, de son côté, le décret-loi de juillet 1935 avait facilité la tâche de la Commission de révision en permettant à ses membres « de prendre connaissance de la comptabilité des entreprises dont les tarifs sont à réviser ». De par leur caractère exceptionnel, les dispositions ainsi établies devaient être interprétées très limitativement et, seuls, les membres de la commission, à l'exclusion de ceux du Conseil Supérieur, quand celui-ci était appelé à intervenir, avaient cette faculté. Par ailleurs, le secret professionnel était imposé à ces membres.

Nécessité d'établir un avenant.

Il est admis comme principe, en droit, qu'un acte administratif ne peut être modifié qu'en suivant les formes adoptées pour l'acte initial.

Ajoutons que cette nécessité de passer un avenant pour toute modification de tarif a été confirmée par l'Administration (Réponse du Ministre des Travaux publics à une Question écrite de M. Simounet ; *J. O.* du 17 novembre 1934).

b) Revision contractuelle spéciale entre fournisseur et distributeur public.

Il ne faut pas confondre la procédure afférente à cette revision nouvelle, introduite par l'article 9 du décret-loi de juillet 1935, avec celle qui est mentionnée à l'article 11 du cahier type. Le but de cette dernière, tout d'abord, est différent en ce sens que cette révision a pour objet de mettre en harmonie, avec les stipu-

lations des décrets-lois ou les circonstances économiques, le tarif consenti aux usagers ; elle est, de plus, effectuée, en dehors de ces derniers, entre l'autorité publique et le distributeur. La première, au contraire, tend à une adaptation des prix que le concessionnaire de services publics applique, en tant que fournisseur, aux distributeurs publics, ses clients : elle a lieu directement entre eux. On conçoit, dès lors, que, dans ce dernier cas, une véritable procédure d'arbitrage ait été instaurée pour le cas où un désaccord persistant ne pourrait recevoir de solution amiable, puisque les parties à départager ne sont plus, l'une des deux tout au moins, des personnes administratives, mais de véritables commerçants en relation d'affaire.

La sentence ici prononcée aura donc force obligatoire. Elle pourra toutefois être portée en appel devant le Ministre des Travaux publics, qui statuera après avis du Conseil Supérieur de l'Électricité et la décision du Ministre sera, elle-même, susceptible d'un recours contentieux pour excès de pouvoir, devant le Conseil d'État. On rencontre là un exemple assez curieux d'une contestation essentiellement commerciale qui ne permet l'intervention d'aucun tribunal judiciaire et ne trouve comme seul juge véritable que le tribunal administratif suprême, devenu compétent lui-même par la voie, souvent exceptionnelle, de l'excès de pouvoir. C'est là un résultat assez original, découlant sans doute des nécessités de fonctionnement d'un Service public.

CHAPITRE II

MAJORATION DES TARIFS. CLAUSE D'IMPOT (CONCESSION)

Les prix de vente fixés à l'article 11 ont été établis dans le cadre d'une situation économique donnée. Si cette dernière vient à se modifier, elle peut entraîner à sa suite une révision des tarifs maxima, grâce au jeu d'un terme correctif. Mais, en principe, comme nous l'avons vu au début de cette partie, les tarifs dits de base sont établis pour toute la durée de la concession et, à moins de circonstances spéciales, ils ne sont pas modifiés. Toutefois, ils peuvent exceptionnellement être majorés si des charges nouvelles de nature fiscale viennent aggraver la situation du concessionnaire. Comment a-t-on été conduit à admettre ainsi que les charges, dues à l'établissement de certains impôts nouveaux, puissent donner lieu à majoration des tarifs ? Il a fallu en arriver aux bouleversements d'après-guerre pour que cela fût possible.

RÉGLEMENTATION D'AVANT-GUERRE. — Les cahiers types rédigés à l'origine, en 1908, comportaient en effet une clause relative aux impôts qui, dans l'ensemble, laissait tout à la charge du concessionnaire, et n'entraînait aucune révision du prix de vente. L'article 29, alinéa premier, précisait que : « tous les « impôts établis ou à établir par l'État, le Département, ou la « Commune, y compris les impôts relatifs aux immeubles de la « distribution seront à la charge du concessionnaire. »

Cette disposition avait son intérêt. En effet, en principe, toute charge nouvelle qui s'impose à l'ensemble des citoyens ne peut donner lieu à indemnité au profit de certains d'entre eux, au profit des distributeurs en particulier. Toutefois lorsque les impôts nouveaux viennent frapper spécialement une certaine catégorie de personnes, ceux qui possèdent les « immeubles de la distribution ¹ », entre autres, il peut y avoir octroi d'une indemnité, à moins de stipulation contraire. Cette dernière est mieux fondée encore lorsque l'impôt nouveau est créé par une Commune, sous forme de droits d'octroi, par exemple, et qu'il frappe un concessionnaire de distribution publique tenant sa concession de la Commune elle-même.

Or dès 1897, le juge suprême en matière administrative avait reconnu le bien-fondé d'une demande engagée en pareille occurrence, non par un distributeur d'électricité — ce qui eût été sans doute assez difficile à l'époque — mais par un concessionnaire gazier ; il avait rendu la Ville responsable de l'aggravation des charges résultant de l'établissement de taxes d'octroi nouvelles et de l'élévation de taxes existantes ².

Si donc l'Administration voulait prévenir toute réclamation éventuelle des concessionnaires, elle devait le stipuler par avance, et c'est ce qu'elle fit en rédigeant le premier alinéa de l'article 29. Mais, pour respecter la jurisprudence ainsi créée et, en même temps, pour ne pas décourager les concessionnaires éventuels, il fut ajouté, à cet article, dans le cas particulier des concessions communales, le texte suivant :

1. Notons, en passant, que le mot « ouvrage » eût été plus approprié que le mot « immeubles », attendu que certains ouvrages rentrent aujourd'hui, jurisprudentiellement, dans la catégorie des biens meubles et que le rédacteur des cahiers types ne semble pas avoir visé spécialement les immeubles, mais bien tous les établissements du concessionnaire.

2. Conseil d'État, 8 avril 1897. *Société du gaz contre Ville de Montluçon* ; Conseil d'État, 29 décembre 1905. *Bardy contre Ville de Bergerac*.

« Dans le cas où les droits d'octroi nouveaux viendraient à frapper les objets de consommation..., le concessionnaire aurait le droit de réclamer à la Commune le versement d'une somme équivalente, à titre de subvention. » Ainsi, ce qui peut être ici alloué au concessionnaire, ce n'est pas une majoration du prix de vente, mais une subvention équivalente, c'est-à-dire une indemnité.

RÉGLEMENTATION D'APRÈS-GUERRE. — Cette clause relative aux droits d'octroi subsiste encore aujourd'hui, telle quelle, dans les cahiers des charges des concessions communales.

Mais au milieu des circonstances économiques d'après-guerre, et en considération des difficultés avec lesquelles se trouvait aux prises la majorité des concessionnaires, ainsi que de l'évolution fiscale, peut-être, l'Administration reconnut que les impôts nouveaux privatifs à l'industrie de la distribution pourraient donner lieu à des majorations de tarif ¹. Et, dans un cas d'espèce, le cahier des charges type fut modifié par décret délibéré en Conseil d'État pour tenir compte au concessionnaire de cette éventualité.

La majoration de tarifs devait toutefois être arrêtée par l'Administration supérieure, le concédant étant ainsi écarté ; les impôts nouveaux susceptibles de la motiver devaient se rapporter à la vente, à la production, au transport ou à la consommation de l'énergie électrique, et par contre, les impôts « relatifs aux immeubles de la distribution » n'ouvraient aucune possibilité de majoration, de sorte que la clause des cahiers-types de 1908 demeurait, sur ce point, inchangée.

Si ce cas d'espèce se fut généralisé, la discrimination entre les

1. Circulaire du Ministre des Travaux publics aux Ingénieurs en Chef du Contrôle fixant les modifications à introduire dans les cahiers des charge (24 novembre 1919).

impôts relatifs aux immeubles et ceux concernant la vente, la production, etc... eut été sans doute difficile dans nombre de cas et la jurisprudence qui se serait créée dans cette espèce eût été intéressante à suivre car l'énumération des impôts pouvant entraîner majoration permettait, en effet, quoique limitative, d'englober beaucoup de choses, voire de considérer parfois les immeubles de la distribution comme des éléments du transport.

Quant à l'« administration supérieure » visée à la circulaire ministérielle, devait-elle être l'autorité approuvante ou, dans tous les cas, le Ministre ? Compte tenu du caractère exceptionnel de cette intervention, il semble que ce fut ce dernier, au début tout au moins ; mais les cas d'application en nombre très limité ne permirent pas la confirmation de cette hypothèse.

Cahiers des charges de 1921-1924.

La décision du Ministre fut officiellement introduite dans les cahiers des charges de 1921-1924 et ses dispositions subsistent toujours. Toutefois, il est statué, sur la demande du concessionnaire, non plus par « l'administration supérieure », mais « comme en matière de révision de tarifs ».

La difficulté envisagée plus haut quant à la portée de ces mots a donc disparu et la collaboration entre le concédant et le concessionnaire à l'effet de fixer contractuellement les tarifs est réinstaurée.

Nous ajouterons que les occasions dans lesquelles les concessionnaires ont eu l'occasion de faire jouer la clause que l'on désigne sous le nom de clause d'impôts sont rares. Si, un jour, la taxe sur le chiffre d'affaires venait frapper la consommation d'énergie électrique, peut-être y aurait-il là un nouveau cas d'application ? Mais il faut prévoir que le législateur, dans son omnipotence, pourrait édicter une disposition complémentaire à celle de l'institution de cette taxe pour empêcher toute répercussion de celle-ci sur les tarifs, c'est-à-dire toute majoration.

APPENDICE AU TITRE PREMIER

Permission de voirie et régie.

La condition du permissionnaire reste celle du droit commun. Aucun contrat ne lie le permissionnaire à l'Administration ; il est un simple industriel qui ne doit avoir que de la gratitude à l'égard de l'Administration qui l'a autorisé à installer ses ouvrages sur le domaine public.

Cependant, depuis la loi de 1925, les tarifs qu'il pratique sont sujets à révision exactement dans les mêmes conditions que ceux du concessionnaire.

Par ailleurs, s'il n'existe, dans l'arrêté type autorisant les installations, aucune clause permettant une majoration des tarifs en cas d'établissement d'impôts nouveaux, il faut se souvenir que les tarifs accordés au permissionnaire ont été établis à l'origine par comparaison avec ceux des distributions voisines concédées. Il y a donc toute probabilité pour que ces tarifs soient révisés également par comparaison avec ceux des distributeurs. Et — avec un certain retard, il est vrai — les permissionnaires pourront ainsi prétendre à une majoration qui tienne compte indirectement de l'aggravation des charges fiscales qu'ils peuvent avoir supportée.

Quant au distributeur en régie, il se trouve toujours en principe, sous le régime du cahier des charges de 1917, copié sur celui des concessions communales de 1908. Ainsi il ne bénéficie pas des améliorations qui ont été apportées à la charte type du concessionnaire et qui étendent les possibilités de révision pour cause d'aggravation des charges fiscales ; il reste sous le régime du concessionnaire avec cahier modèle 1908, déjà étudié, tant en ce qui concerne les révisions de tarif que les majorations consécutives à une aggravation fiscale.

TITRE II

MODIFICATIONS IMPRÉVISIBLES DANS L'ACTE ADMINISTRATIF INITIAL

Comme nous venons de le voir, le distributeur et l'Administration peuvent envisager, lors de la conclusion de l'acte initial, certains faits qui amèneront, dans des conditions également prévues, des modifications de tarif.

Mais l'une des deux parties peut-elle, de sa propre autorité, modifier le tarif maximum prévu ?

Cette façon de faire ne peut évidemment se concevoir de la part du distributeur.

Par contre, l'Administration a la faculté, dans certains cas de procéder ainsi.

L'examen détaillé de cette hypothèse nous conduirait à une trop longue étude. Mais, dans un sujet d'ensemble, elle doit, cependant, être envisagée brièvement. Elle est particulièrement importante, d'ailleurs, lorsqu'il s'agit d'un service concédé.

Avant d'apporter une solution, il convient d'examiner rapidement les motifs que peut invoquer l'Administration pour justifier son acte et modifier, d'elle-même, contrairement à toutes les notions du droit privé, les conditions du contrat.

Pour cela, un aperçu sur la situation du concessionnaire et sur la nature du tarif est tout d'abord nécessaire.

CHAPITRE PREMIER

SITUATION DU CONCESSIONNAIRE

La concession de distribution d'énergie est une concession de travaux publics, comme nous l'avons vu plus haut. Mais, depuis que la jurisprudence administrative, a, dans l'arrêt Therond, individualisé la concession de service public, il y a lieu d'appliquer également au concessionnaire de distribution qui reste concessionnaire de travaux publics, les théories doctrinales et jurisprudentielles qui régissent la concession de service public.

DOCTRINE

La notion de concession est fort ancienne. Déjà, avant 1789, les difficultés que connaissait le Trésor de l'État avaient fait accepter cette commode institution pour l'exécution des travaux publics, particulièrement pour la construction des canaux : Craponne 1554, Briare 1638, Beaucaire 1664, Midi 1666, Orléans 1679, Loing 1719, Somme à l'Oise 1724.

Mais, en la matière, ce n'est guère qu'au début du présent siècle que les théories doctrinales se développèrent.

Dès 1909, on reconnaissait que la concession de travaux publics n'est pas une concession purement contractuelle et que, à côté du contrat, il coexistait une situation réglementaire ¹.

Aujourd'hui, la concession est bien considérée comme un

1. Rolland. R. D. P., 1909, p. 510.

contrat, mais un contrat d'une nature toute spéciale, dit contrat administratif, distinct du contrat de droit privé. Les parties contractantes se soumettent volontairement au régime de droit public et acceptent un cahier des charges comportant un régime de clauses extracontractuelles exorbitantes du droit privé. Le co-contractant de l'Administration est dans un état de subordination vis-à-vis de cette dernière ¹.

Ce contrat est, en quelque sorte, défini comme la responsabilité administrative telle que l'a déterminée l'arrêt Blanco, c'est-à-dire, ni générale, ni absolue, ayant ses règles spéciales, qui varient suivant les besoins du service ².

Elle est toujours envisagée comme une opération complexe dans laquelle il y a un élément réglementaire et un élément administratif ³.

On retrouve cette même opinion chez d'autres auteurs, pour lesquels, également, les conditions dans lesquelles a lieu l'exploitation du service public ne sont pas de nature contractuelle, mais réglementaire... Le contrat de concession constitue un engagement réciproque : de la part du concessionnaire, celui d'exécuter le travail, de la part de l'Administration, celui de rémunérer le travail effectué pour l'exploitation du service.

On est amené ainsi, en poursuivant davantage l'analyse d'un contrat de concession, à distinguer des clauses contractuelles (durée de la concession, délai d'exécution du travail, subvention éventuelle de l'Administration...) et des clauses réglementaires (conditions de fonctionnement du service, taux des redevances à percevoir sur le public ⁴...

1. Appleton. *Traité de Contentieux administratif*, 1927, p. 201.

2. Berthélemy. *Traité élémentaire de Droit administratif*, 1930, p. 504 et suiv.

3. Hauriou. *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 1927, p. 793.

4. Jèze. Cours de licence, 1930. *Théorie générale des contrats de l'Administration*.

JURISPRUDENCE

La jurisprudence reconnaît que la concession de travaux publics est bien un contrat. « C'est un contrat qui charge un particulier ¹... »

Mais le contrat de concession n'est pas un contrat ordinaire du Code Civil : « ... L'État ne contracte pas comme un simple « particulier... il contracte pour une collectivité... et alors il fait « quelque chose d'autre que ce que fait un contractant ordi- « naire... du code civil, du code de commerce ;... il ne fait pas « appliquer les mêmes règles ²... »

C'est de plus un contrat d'une double nature, ainsi qu'il ressort, avec peut-être une terminologie différente, des conclusions de M. Blum ³.

« Telle qu'elle ressort des arrêts du Conseil d'État, la concession de travaux publics apparaît comme un ensemble complexe de clauses présentant un caractère différent... ⁴ »

Nous sommes loin, en droit français, de la conception, fréquente en Allemagne (Otto Mayer) et qui fait de la concession un acte unilatéral de l'Administration ; le concessionnaire y est placé sous la dépendance directe de cette dernière, qui l'investit d'un statut défini dans le cahier des charges. L'acte de concession n'est pas alors autre chose qu'un acte qui fait adhérer le concessionnaire au règlement exprimé dans le cahier des charges.

En conclusion, dans le cas particulier du concessionnaire de distribution d'énergie électrique, on admettra que les éléments du contrat spécial ne sont pas tous de même nature. Suivant

1. Conseil d'État, 30 mars 1916. *Société du Gaz de Bordeaux*. (R. D. P., 1916, p. 213. Conclusions de M. Chardonnet).

2. Conseil d'État, 8 février 1918. *Société d'éclairage de Poissy*. (R. D. P., 1918, p. 237. Conclusion de M. Corneille).

3. Conseil d'État, 11 mars 1910. *Compagnie générale française de Tramways*.

4. Laroque. *Les usagers des Services Publics industriels*, p. 228.

l'énumération de M. Mestre ¹, nous classerons les clauses du cahier des charges en deux groupes :

1^o Des clauses soumises aux règles du droit privé. Elles se réfèrent uniquement à l'intérêt commercial de l'entreprise (minimum de consommation, durée de la police, coupure à la pointe...)

2^o Des clauses réglementaires. Les unes tiennent ce caractère du fait qu'elles touchent à l'ordre public (police de la distribution).

Les autres sont considérées comme telles parce qu'elles placent le concessionnaire, en quelque sorte, sous la loi de l'Administration (clause d'égalité de traitement des usagers et de fixation des tarifs maxima en particulier).

1. Note sous Cassation. Civ., 20 février 1923 (Sirey 1923-1-493).

CHAPITRE II

NATURE DU TARIF

Nous venons de voir que les clauses du cahier des charges qui fixent les tarifs sont réglementaires. Elles s'imposent comme telles au concessionnaire.

Le tarif ainsi fixé s'impose, à son tour, comme un règlement, aux usagers du Service. Il a force de loi à l'égard de tous ; il est opposable à tous ¹.

La perception ainsi effectuée est une taxe. C'est là une théorie, aujourd'hui, presque universellement admise.

Si certains éléments de la taxe sont encore imprécis, leurs caractères communs sont suffisamment développés et reconnus, dans la majorité des doctrines, pour pouvoir se retrouver dans le prix de vente de l'énergie électrique.

D'après M. Allix ², on désigne sous le nom de taxes les perceptions qui représentent le prix d'un service rendu, par opposition aux impôts, qui proportionnent leurs exigences non pas aux avantages obtenus par chacun des contribuables, mais à leur faculté contributive, à leur degré d'aisance, par exemple.

Par ailleurs, la personnalité de celui qui effectue la perception de la taxe influe peu sur la nature de la prestation. Le fait que, dans le cas d'une concession, l'Administration a délégué ses

1. Mestre. Note sous Cassation. Req., 19 juillet 1920. Req., 4 mai, 1921. Sirey, 1922-1-65.

2. Allix. *Science des Finances*, 1931. p. 449.

pouvoirs au concessionnaire, n'enlève nullement à la perception son caractère ^{1 et 2}.

Toutefois, pour certains auteurs ³, les taxes s'appliqueraient seulement à la rémunération des services publics à but non lucratif, non aux services de nature commerciale ou industrielle.

Nous ne pensons pas qu'il faille restreindre pareillement la notion de taxe. Cette restriction n'est vraisemblablement explicable que par une insuffisance d'élaboration, et d'évolution de la notion de taxe. Et si, pour certains services industriels, il peut y avoir encore hésitation, pour d'autres, tels que celui des transports par fer, le caractère de taxe est aujourd'hui unanimement reconnu ⁴.

D'ailleurs, si l'on ne reconnaît le caractère d'une taxe qu'aux redevances perçues pour les concessionnaires d'un service qui n'est ni commercial, ni industriel, croit-on que l'on puisse trouver beaucoup de ces concessionnaires ? Il semble, en effet, que le propre d'un concessionnaire soit de courir un risque et, pour courir un risque, il faut exploiter un service commercial ou industriel.

Les tarifs de vente de l'énergie électrique, quoique correspondant à un service industriel, sont donc, dans l'état actuel de la doctrine, des taxes. Et ils sont bien des taxes dans leur ensemble, sans qu'il y ait lieu, à titre de moyen terme, de distinguer, dans le prix de vente, la part qui correspond au transport proprement

1. Jèze. *Cours des Finances Publiques*. Licence, 1932, p. 140.

Laferrière. *Jur. Adm. et rec. cont.*, 1896, 2^e édition, I, p. 605.

2. ... « Lorsqu'il s'agira de la concession du service de l'éclairage au gaz, le concessionnaire sera rémunéré par le droit que la commune lui cède de percevoir sur les particuliers des redevances. »

Conseil d'État, 30 mars 1916. *Société du Gaz de Bordeaux*. Conclusion de M. Chardonnet. R. D. P., 1916, p. 213.

3. Jèze. *Op. cit.*

4. Voir en particulier dans ce sens Hauriou. *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 1927, p. 797.

dit et de reconnaître seulement à la perception effectuée pour le péage le véritable caractère de taxe.

La confirmation de ce caractère d'un ensemble se trouve dans les termes usités par l'Administration elle-même, puisque le décret-loi de juillet 1935 emploie expressément le mot « taxe »¹.

Toutefois, s'il en est ainsi aujourd'hui, si la notion de taxe a suffisamment évolué pour s'appliquer aux tarifs d'électricité, il pouvait y avoir, au début du régime légal institué par la loi de 1906, quelques difficultés.

Si l'on se reporte, en effet, aux déclarations du rapporteur de cette loi, M. Janet², il ne semble pas que ladite notion de taxe ait été entrevue à cette époque. Ces déclarations sont en effet les suivantes :

« Les industriels (distributeurs éventuels)... ont demandé à ne pas être forcés de soumettre les tarifs à une homologation quelconque et ont même manifesté quelques répugnances au sujet de la fixation d'un prix maximum... prétendant que ce maximum n'était utile que si la législation permettait... un monopole. »

Une telle prétention des industriels trahissait donc, de leur part, une méconnaissance complète de la possibilité d'existence d'une taxe quelconque dans leurs redevances.

De son côté, le législateur reconnaissait « qu'il serait regrettable de donner le même régime aux tarifs d'énergie électrique qu'aux tarifs de chemins de fer, en établissant l'homologation pour règle³ » et que les tarifs étaient pratiquement fixés par les Sociétés de distribution.

1. Article 3, 1^{er} alinéa.

2. Chambre des Députés, 8^e législature. Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 13 juillet 1905.

3. L'homologation, en matière de tarifs d'électricité, était tout à fait exceptionnelle. Elle avait été prévue dans la concession accordée, par la loi du 9 juillet 1892, à la *Société des Forces motrices du Rhône*, à Jonage, mais

C'étaient autant d'idées qui laissaient au distributeur une grande liberté, laquelle se conciliait mal avec le caractère strict qu'on se serait plu alors à reconnaître à la taxe.

Actuellement donc, la taxe est perçue régulièrement par le distributeur, agissant au nom de l'autorité publique compétente, qui en a fixé seulement la valeur maximum. Lorsque le distributeur pratique ce tarif maximum même, il perçoit la taxe fixée. Lorsqu'il perçoit une redevance inférieure, par exemple à l'occasion d'une application spéciale de l'énergie, une hésitation pourrait se concevoir si l'on se réfère à la loi du 9 juillet 1928. Mais, compte tenu de l'évolution, on peut dire qu'il perçoit encore une taxe, lorsqu'il s'est conformé, comme le cahier des charges l'y oblige, à la clause d'égalité de traitement.

La portée croissante de l'intervention administrative vient d'ailleurs confirmer cette généralisation, attendu qu'aujourd'hui les cahiers des charges comportent, non plus deux tarifs maxima seulement, mais un nombre qui va et qui ira sans cesse en se développant. Et l'on arrivera sans doute un jour à une détermination administrative précise de tout tarif (chauffage, cuisine, etc...). A ce moment, tout doute sera écarté et l'assimilation avec les tarifs de transport par fer sera complète, car il est vraisemblable qu'à cette époque l'homologation sera devenue le mode normal d'intervention de l'Administration, qui préférera toujours sanctionner la fixation d'un tarif nouveau déjà pratiqué officieusement, plutôt que de le prévoir officiellement, avant toute application, dans un avenant.

Mais alors, que sera devenu le régime de liberté pour le distributeur, préconisé par le législateur de 1906 ?

seulement pour les tarifs inférieurs aux tarifs maxima. (L'autorité homologante était le Ministre des Travaux publics.)

Elle avait toutefois été proposée comme règle générale, en matière de distribution, dans une étude de M. Berthelot, lors de la précédente législature.

CHAPITRE III

MODALITÉS DE L'INTERVENTION ADMINISTRATIVE

L'action de l'Administration, dans cette voie, peut se manifester de différentes façons. Car l'Administration, en effet, peut être, suivant l'expression de M. Alibert ¹, un organe autonome, ou l'exécutrice servile de la Loi, ou encore le rouage de transmission des commandements législatifs.

ACTION ADMINISTRATIVE AUTONOME

L'Administration a un pouvoir réglementaire. Elle peut agir de sa propre initiative pour modifier la situation réglementaire de certains de ses ressortissants.

Or, nous avons vu que, dans les concessions, les clauses relatives aux tarifs de vente sont des clauses plaçant le concessionnaire dans une situation réglementaire vis-à-vis de l'Administration.

Par ailleurs, cette dernière a la responsabilité du fonctionnement du Service concédé, lequel doit être agencé au mieux de l'intérêt général. Elle a donc le droit de modifier la gestion du service dans ce sens.

Mais lorsque l'Administration agira ainsi, elle ne devra pas perdre de vue que le contrat de concession est un ensemble et que, si certaines clauses sont à sa disposition réglementaire,

1. Alibert. *Le Contrôle juridictionnel de l'Administration*, p. 16.

l'intervention du concessionnaire n'a cependant été acquise à l'origine que par l'établissement d'un contrat, contrat de nature spéciale peut-être, mais qui devait toutefois, entre autres choses, permettre au distributeur de réaliser l'équilibre financier de son entreprise.

Par ailleurs, cette intervention devra être un fait exceptionnel, car un contrat de concession doit rester un contrat de longue durée, c'est-à-dire conserver en principe ses clauses initiales, sauf cas imprévisibles.

Si le concessionnaire se trouve lésé par la diminution des taxes qu'il a été autorisé à percevoir — car c'est le plus souvent dans le sens d'une diminution des prix que se manifesterait l'intervention administrative — l'Administration devra lui allouer une indemnité compensatrice propre à maintenir à l'ensemble du contrat l'équilibre financier qu'il comportait à son début.

C'est là, en effet, un principe fondamental à observer car si, en dehors de toute équité, il ne l'était pas, l'Administration se priverait fatalement de la collaboration des concessionnaires sérieux, lesquels n'accepteront jamais de traiter avec elle s'ils se savent exposés au risque permanent d'un remaniement unilatéral de tarifs ¹.

Bien entendu, l'indemnité de l'Administration devra être juste. Elle pourra, sans doute, faire état d'un accroissement extraordinaire de prospérité du concessionnaire dû à un développement inespéré de l'industrie et qui dépasserait les limites normales qu'une excellente gestion permet d'entrevoir. Mais elle devra toujours être établie en collaboration, avec motifs probants de part et d'autre. Et c'est cette permanence de collaboration qui maintiendra la nature contractuelle à l'ensemble des rapports entre le concédant et le concessionnaire.

1. Mestre. *La nature juridique des tarifs dans les Concessions de Services publics. Bulletin des Usines électriques*, mars 1935.

Nous venons de voir comment l'Administration peut agir en cours de contrat. Mais si elle voulait, par ailleurs, mettre fin à l'exécution du contrat avant la date prévue, acte susceptible d'une certaine fréquence dans certaines concessions de travaux publics, elle devrait, dans le cas particulier des distributions, agir contractuellement encore et respecter les articles du cahier des charges correspondants.

Le concessionnaire ainsi frappé aurait d'ailleurs la possibilité d'un recours : il pourrait demander l'annulation de la décision de l'Administration en établissant que les mesures qui le touchent sont l'œuvre illégale du pouvoir réglementaire de l'Administration. Il aurait à s'adresser, pour cela, au Conseil d'État.

Il pourrait également, s'il estimait que ces mesures sont prises en violation du contrat, ou encore que l'indemnité qui lui est allouée est insuffisante, porter sa réclamation devant le juge du contrat, c'est-à-dire dans ce cas, devant le Conseil de Préfecture.

C'est dans ce sens ¹ que s'est établie, dans une matière analogue, savoir la concession de Chemins de fer, la jurisprudence constante du Conseil d'État, susceptible d'être invoquée ici.

ACTION ADMINISTRATIVE EN EXÉCUTION DE LA LOI

Dans le droit français, la souveraineté de la loi est unanimement reconnue, aucun contrôle n'est recevable contre elle. Elle tient cette suprématie, en opposition d'ailleurs avec la conception anglo-saxonne, de l'antiquité gréco-romaine, qui réservait à la loi un caractère religieux.

« Elle n'apparaît donc pas comme la traduction du droit

1. Conseil d'État, 6 décembre 1907. *C^{1e} du Nord*.

9 février 1917. *C^{1e} des chemins de fer à voie étroite*.

9 mars 1917. *C^{1e} des Tramways de Paris et du département de la Seine*.

« naturel ou des réalités sociales, elle n'est pas davantage l'acte
« déclaratif de ce qui est utile et juste ou conforme à l'intérêt
« national à un moment donné ; elle est une manifestation supé-
« rieure de volonté sans limite ;... le pouvoir législatif est en
« sorte un souverain absolu ¹. » Aucun pouvoir d'appréciation
n'est laissé à l'Administration car elle doit appliquer intégrale-
ment les stipulations légales. Aucun pouvoir n'est davantage
laissé au Juge, contrairement à ce qu'admet, par exemple, la
conception américaine lorsque celui-ci constate qu'une loi viole
la constitution — à supposer que l'on puisse trouver, comme le
fait remarquer M. Mestre des mesures inconstitutionnelles,
attendu qu'il n'y a rien à violer dans la Constitution ².

Avant que l'évolution des idées publiques n'eût atteint le
stade actuel, on pouvait accepter que le concessionnaire eût un
recours contre l'État, responsable des lois nouvelles modifiant
un service public ³. Certes, l'État pouvait modifier les conditions
du service par une loi nouvelle ; mais il devait alors une indem-
nité à tous ceux qui, de ce fait, subissaient un préjudice, l'ex-
ploitant concessionnaire au premier rang.

Le Ministre des Travaux publics le reconnaissait expressé-
ment dans l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi
du 3 décembre 1908 sur le raccordement des voies de fer avec
les voies d'eau.

Le Conseil d'État a, lui aussi, admis la légitimité, dans son
principe, d'une demande d'indemnité, lorsque le législateur a
véritablement porté atteinte aux bases mêmes de la convention
dont l'économie se trouve ainsi bouleversée ⁴.

1. Alibert. *Op. cit.*, p. 15.

2. Mestre. *Cours de Droit Constitutionnel*. Licence 1932-1933.

3. Duguy. *Traité de Droit constitutionnel*, 1911, p. 173.

4. Conseil d'État, 21 novembre 1919.

Voir note au Lebon, p. 848.

Mais de telles éventualités furent toujours rares et, aujourd'hui, l'évolution s'est faite vers une supériorité constante de la loi, que l'Administration doit observer passivement, sans prendre aucune responsabilité propre ni, par suite, sans pouvoir être l'objet d'une réclamation en indemnité

Des lois injustes — le qualificatif n'est pas exagéré — sont déjà venues modifier la situation de certains concessionnaires.

Ainsi, la loi du 21 juillet 1909 concernant les pensions de retraite de certains agents des compagnies de chemins de fer d'intérêt général a imposé, aux concessionnaires de chemins de fer, une obligation qui n'était pas prévue au cahier des charges. Malgré une protestation de ces derniers, protestation formulée dans une lettre du 5 mars 1909 au Président de la Commission sénatoriale chargée de l'examen du projet, et dénonçant le caractère anormal d'une modification unilatérale du contrat, malgré un discours prononcé par M. Poincaré à la tribune du Sénat le 18 juin, malgré les objections présentées par plusieurs sénateurs, le projet fut adopté et la loi fut appliquée sans réserve.

En matière de distribution, si la loi de 1906 avait pris le soin, dans son article 26, de maintenir, dans leur forme et teneur, les concessions et permissions accordées en vertu d'actes antérieurs, celle du 27 février 1925 a modifié d'office la situation des permissionnaires et des concessionnaires alors établis en imposant aux premiers des prix de vente maxima et aux seconds des révisions périodiques de tarifs.

Cette manifestation d'autorité, la première dans le domaine de la distribution d'énergie électrique, avait attiré déjà, lors des travaux législatifs préparatoires, des protestations et des réserves.

C'est ainsi que le Syndicat professionnel des Producteurs et Distributeurs, par la voie de son Président, estimait qu'il y avait

là une violation du principe de la non-rétroactivité des lois et de l'intangibilité des contrats conclus entre concédants et concessionnaires. De même, la Confédération Générale de la Production entrevoyait, dans cet acte, un précédent grave, de nature à justifier jusqu'aux actes révolutionnaires que pourraient concevoir les partis extrêmes pour abolir les droits fondamentaux de notre Société.

Toutefois, si la loi du 27 février 1925 introduisait des charges nouvelles pour les distributeurs, elle leur accordait également des avantages : le concessionnaire contraint d'introduire, dans son contrat, des clauses relatives à la révision de tarifs de base ou du terme correctif était ainsi assuré de pouvoir mettre ses tarifs en harmonie, à tout instant, avec les conditions économiques et de ne pas avoir à faire appel, en cas de hausse générale de ses charges, à la théorie de l'imprévision, toujours délicate à appliquer.

Le permissionnaire, lui, se voyait imposer des maxima pour ses tarifs, mais il obtenait ainsi un régime plus stable grâce à une durée relativement longue de sa permission et à la possibilité d'un rachat par l'autorité administrative.

Cependant, lorsqu'un texte législatif a porté atteinte aux situations acquises existant entre distributeurs et collectivités, l'Administration doit se garder d'accroître les charges imposées au distributeur en étendant, de son fait et par son interprétation, la portée des clauses fixées dans la loi. Une telle extension serait alors susceptible, de la part du distributeur lésé, d'un recours devant le Juge Administratif, ici le juge du contrat, c'est-à-dire le Conseil de Préfecture.

La jurisprudence née du précédent législatif de 1925 est, en effet, dans ce sens. Le Conseil d'État a refusé de considérer comme possible, autrement que par un avenant modifiant le traité de concession, la substitution, en vertu de l'article 16 de

cette loi, d'une formule à terme correctif en fonctions de l'index à des tarifs originaires ne comportant aucun terme correctif¹.

ACTION ADMINISTRATIVE PAR DÉCRETS-LOIS

L'intervention administrative se manifeste également par le décret-loi. Est-ce là un simple acte d'autorité autonome ? Est-ce, au contraire, l'acte servile d'exécution de la loi ? Suivant que l'on adopte l'un ou l'autre de ces deux points de vue, on sera ramené à l'un des deux cas précédents.

Nature du décret-loi.

Le décret-loi est-il un acte législatif ou simplement un acte administratif ?

Pour certains auteurs, les décrets-lois sont des actes législatifs d'une nature spéciale. Ils constituent des règlements, puisqu'ils émanent du Gouvernement, mais on les traite comme des lois ; le décret-loi pourra modifier une loi, et, seule, une loi pourra, à son tour, valablement modifier le décret-loi ; il échappera à tout contrôle juridictionnel².

La doctrine semble également reconnaître aux décrets-lois une nature double en même temps qu'un caractère exceptionnel. Leur raison d'être ne doit se concevoir que dans les périodes, troublées ou révolutionnaires, au cours desquelles le législatif et l'exécutif ne collaborent pas normalement ou alors que le Parlement n'est pas régulièrement constitué³. Alors ils semblent avoir la toute-puissance d'une loi. C'est le cas des décrets-lois pris pendant les périodes troublées de 1848, de 1852 et de 1870.

1. Conseil d'État, 12 décembre 1930. *Société Bitteroise de Force et Lumière* contre Commune de Marseillan. (Demande en annulation d'un Arrêt du Conseil de Préfecture de Montpellier, en date du 2 mai 1927).

2. Barthélemy et Duez. *Traité élémentaire de Droit constitutionnel*, 1933, p. 779.

3. Mestre. *Cours de Droit constitutionnel*. Licence, 1932-1933. Barthélemy et Duez. *Op. cit.*

Mais ce caractère circonstanciel n'existe guère pour ceux qui ont été rendus en application de lois récentes, en 1926, en 1934 et en 1935. De plus, pour ces décrets, la ratification des Chambres devait intervenir.

Chacun d'eux doit donc être examiné en lui-même et à la lumière des conditions du moment.

Application aux décrets-lois relatifs aux distributions.

En ce qui concerne la distribution de l'énergie électrique, des décrets-lois la régissant ont été pris en 1935. Ils le furent en exécution de la loi du 8 juin 1935, qui donnait au Gouvernement les plus larges pouvoirs pour entreprendre une vaste réforme dans un but de première importance au point de vue national, savoir la défense du franc. Ce texte de loi était d'une généralité telle qu'il est difficile de soutenir que les décrets consécutifs étaient susceptibles d'un recours.

Certains auteurs, en admettant la recevabilité de ce recours ¹, reconnaissent qu'il était néanmoins aléatoire, voire inutile, car si les actes venaient à être annulés, le pouvoir législatif agirait de lui-même, ou sur la demande de l'Administration, pour incorporer les dispositions annulées dans une loi, au sens complet du mot. Ce cas se serait même produit sans retard car certains projets ou propositions de loi relatifs à la révision des tarifs étaient en cours lors de l'édition des décrets-lois.

On est conduit, en présence de cette intervention toute spéciale de l'Administration, à ne pas contester les modifications de tarifs ainsi imposées, tout comme lorsqu'elles sont instaurées par une loi véritable.

Le distributeur lésé s'incline donc, même si les dispositions du décret-loi sont injustes, contraires au droit.

1. Mestre et L'Huillier. *L'abaissement des prix de l'énergie électrique* (1935)

APPENDICE AU TITRE II

Permission de voirie et régie.

Comme dans le cas des concessions, les distributions exploitées en vertu de Permissions de voirie, ou en régie peuvent, bien entendu, être modifiées dans leur fonctionnement, et, particulièrement, quant à leur tarif, par une loi, dont l'autorité est souveraine, ou même par un décret-loi, dont l'autorité est pratiquement de même valeur que celle de la loi.

Mais, si les modifications de tarif sont apportées par l'Administration elle-même, de sa propre initiative, la situation peut être différente.

En ce qui concerne les régies, il n'y a aucune impossibilité à l'action administrative autonome. L'Administration pourra modifier le fonctionnement du système qu'elle l'a, seule, organisé, dont elle est seule responsable et dont elle assure, seule également, le fonctionnement. Toutefois, s'il s'agit d'une collectivité secondaire, l'approbation de l'autorité tutrice, rendue nécessaire, pourra être un élément modérateur et d'équilibre en cas de décision insuffisamment mûrie de la collectivité exploitante.

La situation des permissions de voirie ne semble pas devoir être l'occasion d'une longue discussion. En effet, dans le cas général, une permission de voirie est toujours révocable.

Une fois la permission révoquée, on pourra envisager l'octroi d'une nouvelle permission dans laquelle les clauses imposées au permissionnaire traduiront les nouvelles intentions de l'Administration.

Certes, si la révocation a été prononcée trop légèrement, le bénéficiaire atteint dans sa jouissance pourra s'adresser à un Juge administratif pour obtenir l'annulation de la décision de

révocation, ou une indemnité compensatrice. Mais la satisfaction de cette requête ne sera accordée que dans des cas bien particuliers.

Toutefois, les permissions accordées en vue de la distribution de l'énergie présentent, depuis 1925, un caractère un peu spécial. Elles se rapprochent des concessions dans leur esprit et par leurs clauses, notamment par les clauses relatives à la durée et au rachat. Les cas de révocation envisagés par la loi sont limités et tels que l'Administration ne pourra y recourir dans le but de modifier le tarif. De plus, la possibilité d'un recours à un tribunal administratif (lequel n'est plus ici le Conseil de Préfecture, puisqu'il n'y a pas de marché de travaux publics) tempérera éventuellement la conduite de l'Administration. Aussi, cette dernière se comportera-t-elle vis-à-vis du Permissionnaire comme elle le fait vis-à-vis du Concessionnaire.

CONCLUSION

Nous pouvons dégager, de l'exposé qui précède, quelques réflexions propres à retracer ce que nous avons pu étudier et qui en résument même l'ordonnance.

Nous distinguerons, à cet effet, dans l'intervention administrative en matière de distribution d'énergie électrique, trois phases.

I) Lors de l'apparition des applications de l'électricité, l'Administration se contente, en attendant une confirmation de leur développement, de n'intervenir que dans un but de sécurité. Puis, devant l'accroissement des usages, et du nombre des usagers surtout, il faut agir. Mais ce rôle est confié principalement aux collectivités secondaires, aux communes, en particulier, auxquelles revient la charge d'assurer le service. L'Administration supérieure trace le cadre de cette action en établissant des règlements types et comme, à cette époque, les entreprises de distributions sont à peu près toutes organisées en concession, ces règlements sont des cahiers des charges de concession.

D'ailleurs les tarifications ainsi guidées sont libérales et c'est la collectivité elle-même qui fixe le prix de vente. On s'explique, dès lors, la grande diversité de prix qui peuvent être pratiqués sur l'ensemble du territoire. Néanmoins, les seuls tarifs qui groupent ces prix se ramènent, en général, à deux seulement : l'un, pour l'éclairage, l'autre, pour tous les usages autres que l'éclairage.

II) Puis, les applications de l'énergie électrique se développent et se diversifient. La consommation augmente. Les distributeurs, en majorité concessionnaires, agissent en industriels et en commerçants. Leurs exploitations s'orientent vers une concentration des entreprises et leurs tarifs s'adaptent aux besoins toujours nouveaux de la clientèle. Ils disposent d'une certaine latitude et ils courent, pour cette nouvelle branche de leur activité tout au moins, le risque inhérent à toute entreprise. Ils réalisent une mise au point qui satisfait heureusement le service dont ils ont la charge, mise au point, empressons-nous de le dire, qu'il eût été bien difficile, sinon impossible, d'atteindre aussi rapidement avec une entreprise soumise essentiellement aux pouvoirs publics et à leur rigidité budgétaire.

Au cours de cette période, l'Administration supérieure laisse faire. Elle conseille les collectivités et les Pouvoirs concédants. Mais elle se garde bien d'intervenir en fixant une tarification plus précise, adaptée, par exemple, aux usages spéciaux. La difficulté d'établir un tarif fixe, celui-ci ne consisterait-il qu'en un prix maximum, est sans nul doute une des raisons de son abstention.

III) Enfin, la mise au point se termine. Les tarifs spéciaux, autres que ceux d'éclairage et de force motrice, commencent à être connus. On sait à quel prix moyen doit être vendue l'énergie correspondante.

De plus, l'énergie électrique devient un produit de consommation pour tout le territoire, et pour l'ensemble des habitants. Si l'organisation de sa vente reste l'affaire des collectivités secondaires, par contre, la généralité de sa diffusion, la concentration de sa production et de sa distribution sont des affaires nationales. Aussi l'État et l'Administration supérieure se substituent-ils aux collectivités pour régir la vente et uniformiser ses prix.

L'on arrive à envisager l'intervention du législateur et, actuellement, c'est même cette dernière qui a tendance à prévaloir.

Si les récents décrets-lois ont été encore l'œuvre de l'Administration, il ne faut pas oublier qu'ils ne furent que l'aboutissant de discussions législatives ¹. Et des modifications en cours ou à venir se préparent dans les Commissions des Chambres.

Cette action nationale, à la fois législative et administrative, tend vers une uniformisation des prix généraux et une tarification des usages spéciaux. Les prix de vente maxima de l'énergie pour l'éclairage et pour la force motrice sont fixés, pour l'ensemble du territoire, en fonction de la population desservie dans chaque ville ou commune. Les prix pour les usages spéciaux, pour le moment tout au moins, sont établis avec une certaine souplesse, souplesse d'ailleurs nécessaire pour permettre la mise au point définitive des conditions de fournitures. Par ailleurs, dans ce domaine, le distributeur reste, dans la plupart des cas, soumis à la concurrence et le tarif qu'il applique est différent du prix maximum, à l'inverse de ce qui a lieu, pratiquement, pour l'éclairage et la petite force motrice. Les pouvoirs publics ne sont donc pas conduits à prendre des précautions aussi minutieuses, conduisant à des précisions tarifaires expresses.

La tendance à l'unification demeure telle que l'on a vu tout récemment, lors des discussions législatives concernant la loi de finances de 1937, modifier un amendement qui visait à la diminution des prix de vente dans certaines distributions, celles des régions rurales, en général, à l'exclusion des autres distributions ².

Il y a lieu de signaler enfin l'influence modératrice apportée,

1. Voir, entre autres, en ce sens : Discussion au Sénat du 8 mars 1934. *Journal Officiel. Débats parlementaires*, 9 mars 1934.

2. Amendement Jaubert. *Journal Officiel. Débats parlementaires*, décembre 1936.

dans cette évolution, par l'Administration elle-même. Et sur ce point les dispositions du décret du 10 mars 1936, consécutif aux décrets-lois de 1935, constituent bien souvent des exemples.

Cette évolution dans le mode d'intervention des pouvoirs publics est due à diverses causes, mais deux d'entre elles paraissent essentielles.

I) D'abord, les usages de l'énergie électrique augmentent sans cesse, depuis l'origine, en nombre et en importance. Aujourd'hui, tous les habitants utilisent le courant électrique et, à cet effet, tous prévoient, dans leur budget, la dépense correspondante. Les pouvoirs publics, toujours désireux de servir le grand nombre sont tout naturellement conduits à rechercher l'allègement de cette charge. Et, bien souvent, la question du prix de vente apparaît davantage comme une question politique que comme une question économique, d'autant plus que, quel que soit le résultat obtenu et même s'il procure la gratuité du service, l'influence finale sur les dépenses du budget familial reste très limitée : les fournitures de lumière et de petite force motrice n'interviennent, en effet, d'après les statistiques, que pour 0,8 p. 100 des dépenses totales ¹.

II) Par ailleurs, la notion de service publics se précise. L'interprétation de la définition s'élargit, sous l'influence, d'une part, des idées publiques et, d'autre part, de la doctrine ainsi que de la jurisprudence. On peut même reprendre ici, à ce sujet,

1. A titre comparatif, signalons que le Français moyen dépense, pour son éclairage, le cinquième de ce qu'il dépense pour son tabac.

Notons également quelques pourcentages moyens des dépenses d'une famille de 4 personnes :

Gaz, 1,2 p. 100 ; œufs, 2 p. 100 ; charbon, 2,5 p. 100 ; légumes secs, 3 p. 100 ; lait, 3 p. 100 ; huiles et graisses, 4 p. 100 ; vin, 7,5 p. 100 ; pain, 9,6 p. 100 ; viande, 17 p. 100 ; consommations diverses (café, légumes, pâtes, poissons, etc. 17 p. 100 ; dépenses diverses (loyer, impôts, vêtements, etc.), 32,4 p. 100.

la phrase connue et dire que « le droit suit le fait ». En cette matière, en effet, les idées répandues dans le public et mises en pratique par le pouvoir politique, précèdent bien souvent les notions juridiques. Il faut bien se garder, toutefois, de dire que ces dernières sont, en quelque sorte, créées par le fait politique ; le droit, en effet, existe de tout temps et les doctrines politiques nouvelles ne sont pour lui qu'une occasion d'intervenir en adaptant les obligations qu'elles imposent aux règles de l'équité.

Ainsi, la distribution de l'énergie électrique apparaît unanimement comme constituant un service public, relevant des Pouvoirs publics et entraînant des obligations spéciales pour les usagers comme pour les distributeurs, exorbitantes du droit privé mais soumises aux règles spéciales, et toujours en évolution, du droit public.

La satisfaction des besoins modernes du Service public conduit même les Pouvoirs publics à des résultats, atteints ou près de l'être, que l'on n'envisageait certes pas lors de la première réglementation de l'industrie de la distribution électrique.

a) Les charges imposées aux distributeurs tendent à s'accroître sans cesse, en rançon des allègements poursuivis en faveur de l'ensemble des usagers ou de certaines catégories d'entre eux seulement. On sera conduit par là, quelque jour plus ou moins prochain, à considérer les tarifs subjectivement et non objectivement : on pourra ainsi généraliser la réduction de tarifs accordée aux familles nombreuses, consentir un abaissement aux abonnés à faibles ressources, supprimer pour eux les frais fixes de location de branchements et de colonnes montantes en recourant, au besoin, à une expropriation spéciale, diminuer, pour elles également, les frais fixes de location des compteurs ¹. Enfin, il n'est

1. Voir, déjà dans ce sens, l'article 52 du projet de Convention de la *Société du Gaz de Paris*.

pas impossible de prévoir que les petits épargnants, ruinés par quelque opération financière malheureuse ou victimes d'une calamité, par exemple, bénéficieront, en compensation, d'un tarif préférentiel ; toutefois, en raison de la faible importance relative des dépenses d'électricité, une telle mesure, pour remplir son objet politique, devrait comporter d'autres avantages, notablement plus substantiels.

Ainsi donc, la notion moderne de Service public peut justifier ou motiver toutes les réformes. Il semble alors que les charges du Service de la distribution électrique, lequel suit la voie déjà parcourue par celui des Chemins de fer, soient un jour couvertes concurremment par l'impôt et par la taxe, en attendant de l'être uniquement par celui-là. C'est la solution vers laquelle on s'achemine à coup sûr, du moment où l'on ne prend plus en considération que la situation ou la qualité de l'usager.

Les réformes auxquelles on est ainsi entraîné peuvent être parfois entravées par certains scrupules procédant du souci de respecter les contrats. Si, en effet, lorsqu'il s'agit d'une exploitation en régie, une modification de régime tarifaire peut être adoptée à toute occasion, il y a lieu, par contre, au cas d'une exploitation concédée, d'allouer au concessionnaire une indemnité ou une compensation, si la modification apportée doit lui causer un préjudice. Cette indemnité devra d'ailleurs être appréciée compte tenu de toutes les circonstances et, en particulier des accroissements de bénéfices imprévisibles au moment du contrat initial.

Cependant, les pouvoirs publics éprouvent toujours une certaine gêne à allouer une indemnité à un industriel dont les affaires ont pu, parfois, être prétendues prospères. Ils préfèrent donc le système de la régie, lequel est susceptible, par ailleurs,

de leur faire espérer la possibilité d'encaisser, aux lieux et places d'un concessionnaire, des bénéfices éventuels.

On évolue donc vers une exploitation directe par les Pouvoirs publics. Cette exploitation se fera, par exemple, sous forme de régie, pour les distributions publiques, communales ou syndicales. On peut même concevoir, à titre transitoire, le système d'une régie intéressée dans laquelle le régisseur serait le concessionnaire lui-même, lequel bénéficierait, sous cette forme, d'une sorte d'adoucissement et de tempérament dans son éviction. Pour les distributions aux services publics, on conçoit, de préférence, un organisme national, un Office, par exemple. Compte tenu des manifestations actuelles de l'action législative, la production semblerait devoir s'engager la première dans cette voie. Mais, déjà, certaines réformes peuvent être considérées comme l'ayant ouverte pour les distributions. Il suffit de se reporter, notamment, à la quatrième partie du décret-loi de juillet 1935, dont le titre est assez significatif à cet égard : « Mesures d'ordre administratif pour favoriser le regroupement. » L'Office envisagé pourrait d'ailleurs, éventuellement, en cas d'impossibilité de constitution d'une régie locale, assurer la distribution publique. Les termes de l'article 30 du décret précité le laissent pressentir ¹.

1. La tendance à la nationalisation n'est pas spéciale à la France. A l'étranger, elle suit peut-être des mouvements de flux et de reflux, mais elle est dirigée vers un but semblable.

Ainsi, en Angleterre, l'intervention de la puissance publique, dans ce pays d'élection du libéralisme, s'est fait souverainement sentir. La loi de 1926 (Electricity Supply) a créé une sorte d'Office, le Central Electricity Board, ayant pouvoir d'émettre des obligations avec garantie morale de l'État et dont le premier but a été de créer un réseau général d'interconnexion, remplissant un rôle voisin de celui de nos concessionnaires aux Services publics.

Aux États-Unis, l'Administration fédérale a créé, en 1933, alors que le Président Roosevelt inaugurait la politique entièrement nouvelle à la base de laquelle se trouvait la N. R. A., des organismes gouvernementaux appelés « Autorités » et chargés de la production, du transport et de la distribution de l'énergie électrique. Le plus célèbre d'entre eux, la « Tennessee Valley »,

Certes, le concessionnaire doit avoir toujours présent à l'esprit l'éventualité d'une nationalisation. Il est, en effet, un concessionnaire de travaux publics et cette qualité même limite son rôle dans le temps, l'exploitation de l'ouvrage construit étant appelée à revenir finalement aux Pouvoirs publics. L'intervention du concessionnaire ne se justifie que lorsqu'il s'agit de construire les ouvrages nécessaires et la gestion qui lui est confiée temporairement n'a pour but que de lui assurer une juste rémunération des dépenses engagées à cette fin. Comme, d'autre part, l'édification de l'ensemble de ces ouvrages ne se fait pas d'un seul coup et que la période sur laquelle elle s'étend, fonction du développement de l'industrie et des besoins ou désirs de la clientèle, peut être assez longue, on fixe, en général, une durée de concession calculée en conséquence. Mais, dans l'esprit même du concédant, les ouvrages et leur exploitation doivent lui faire retour. Bien plus, les cahiers des charges de concession prévoient la possibilité d'un rachat par le pouvoir concédant, avant l'expiration de cette concession, et cette éventualité peut se produire quelques années à peine (généralement dix ans) après l'octroi de la concession.

Toutefois, l'Autorité administrative ne doit pas, de son côté,

a provoqué une réaction des compagnies privées et la Cour Suprême, confirmant l'opinion du juge fédéral, a condamné toute utilisation des deniers publics dans le seul but d'établir une concurrence à l'encontre de l'initiative privée. Devant cette décision, le Gouvernement fédéral a changé son attitude, provisoirement peut-être, et la Tennessee Valley va être exploitée en « pool » avec les usines privées.

Par contre, dans d'autres pays, un retour à l'initiative privée est plutôt en faveur actuellement, encore qu'on y trouve la tendance contraire.

Ainsi, en Italie, la distribution a été organisée dans le cadre corporatif et l'État, s'il n'est pas intervenu directement, a néanmoins contribué au développement du système par d'importantes subventions ; par ailleurs, le régime y est tel que, quoique indépendante, la corporation est très liée à l'État.

Enfin, en Allemagne, une loi récente (13 décembre 1935) a écarté toute idée de nationalisation en abrogeant la loi de 1919 sur la socialisation de l'Industrie électrique. Néanmoins, elle soumet les entreprises au contrôle de l'État.

oublier le caractère fondamental de cette concession ; la concession de travaux publics doit permettre, à son titulaire, de réaliser quelques bénéfices, afin d'obtenir ainsi une compensation aux travaux qu'il a exécutés à sa propre charge. Or, comme nous l'avons vu, la tendance actuelle est de considérer la concession de distribution plutôt comme une concession de service public et d'imposer ainsi au concessionnaire certaines charges qu'il eût certainement évitées en tant que concessionnaire simple de travaux publics. Les dépenses occasionnées par les immobilisations sont ainsi oubliées à l'encontre du distributeur, alors que, pourtant, leur influence sur le prix de vente est grande.

Par ailleurs, une gestion directe généralisée, par des collectivités ou des organismes d'État, ne doit être acceptée que lorsque les risques inhérents à l'entreprise sont très réduits, car les deniers publics ne doivent pas être engagés à la légère. Si l'on admet que l'industrie de la distribution électrique ne comporte plus d'aléas, tout est bien. Mais est-ce qu'une telle sécurité se présentera un jour ? Si, en effet, à un moment donné, l'arrêt du développement de cette industrie ou son accession à un degré présumé stable de maturité peuvent permettre la gestion directe par une collectivité publique, on n'est cependant jamais assuré de rester dans cet état car, à l'époque actuelle surtout, toute industrie et tout commerce sont exposés en permanence à des secousses imprévisibles découlant notamment de l'intervention de nouveaux facteurs.

Et lorsqu'il faut à nouveau réagir, entreprendre une lutte commerciale, les organismes d'État, astreints à une rigidité budgétaire excessive, paraissent beaucoup moins aptes à le faire qu'une entreprise privée.

Ainsi, la lutte qui existe aujourd'hui entre le rail et la route n'aurait peut-être pas amené les compagnies de chemins de fer à

l'effort commercial qu'elles ont entrepris si leur étatisation avait été plus avancée.

Enfin, il faut souhaiter que les actes d'autorité de l'Administration ne soient pas trop fréquents, comme malheureusement on est en droit de le craindre aujourd'hui. La stabilité des prix et surtout celle des clauses de tarification qui les encadrent, est nécessaire au bon fonctionnement d'une entreprise, quelle qu'elle soit. Des changements incessants conduisent inévitablement les distributeurs, malgré leur faculté d'adaptation, au laisser-aller et à l'inertie ; les services d'exécution ne suivent plus et ces bouleversements compromettent sérieusement l'équilibre financier.

Par ailleurs, tôt ou tard, de telles modifications successives au contrat initial risquent de porter atteinte aux principes fondamentaux du droit de propriété et du droit des contrats. Et comme l'a dit M. Mestre ¹, ces deux principes ont toujours été à la base, depuis deux mille ans, de l'ordre social et de notre civilisation.

1. Discours de M. Mestre au Congrès de la « Propriété bâtie » à Angers (1935).

ANNEXE

RÉGIME DOUANIER DU COURANT ÉLECTRIQUE IMPORTÉ

Il n'est pas sans intérêt, il semble même nécessaire, lorsqu'on étudie un cas d'intervention des pouvoirs publics ou d'un organisme quelconque dans la fixation du prix d'un produit de consommation, de porter son attention sur les conditions des échanges qui peuvent se pratiquer entre la France et les autres pays, relativement au produit envisagé.

Si, en effet, ces échanges s'effectuaient en toute liberté, si même les dispositions qui les régissent, en particulier les tarifs d'entrée, demeuraient immuables tandis que les prix intérieurs sont liés, par exemple, à des index locaux essentiellement variables, la production étrangère pourrait mettre en échec, voire rendre totalement illusoires, les mécanismes établis en vue de la détermination des prix.

Pour permettre le fonctionnement de ces mécanismes, il faut donc désolidariser le marché français des marchés extérieurs ou, tout au moins, faire jouer les tarifs douaniers parallèlement aux variations des prix intérieurs. L'isolement du marché français sera obtenu par la prohibition d'importation du produit considéré — ainsi qu'il a été pratiqué au cours de ces dernières années pour la défense du marché du blé, laquelle comportait, comme on sait, la fixation arbitraire d'un prix minimum. Quant à l'adaptation des droits de douane aux prix intérieurs, elle pourra être assurée au moyen d'un système d'échelle mobile, analogue à celui qui avait été établi en France au milieu du siècle dernier.

* * *

A cet égard, le courant électrique se présente comme un produit tout particulier, d'abord par sa nature, ensuite par les modalités de son transport.

Par sa nature, le courant électrique se différencie très sensiblement des autres produits de consommation, en ce sens qu'il échappe aux moyens de constatation des agents de douanes et qu'il se prête malaisément à certains principes de la réglementation douanière, comme, par exemple, le transport au premier bureau d'entrée ou le dépôt d'une déclaration pour chaque importation. Mais c'est plus encore, peut-être, par les modalités de son transport que l'énergie électrique se singularise du point de vue de la douane, dont elle seconde elle-même le rôle protecteur en s'éliminant d'une circulation normale.

Tout d'abord, l'importation du courant électrique ne peut évidemment se faire d'un pays éloigné, par suite de l'impossibilité pratique de lui faire franchir les mers ou emprunter un territoire intermédiaire. Ainsi, se trouve déjà réduit le nombre des producteurs étrangers à qui on peut utilement faire appel : pour la France, par exemple, cinq pays seulement sont susceptibles de lui fournir de l'énergie électrique. D'autre part, en raison de la rapide progression, avec la distance, des difficultés et des frais du transport, une partie seulement de chacun des pays voisins peut généralement intervenir comme fournisseur.

De même l'établissement d'une ligne de transport de force implique une mise de fonds qu'un distributeur étranger peut hésiter à faire s'il n'a pas l'assurance — et celle-ci ne peut guère lui être donnée — qu'une modification tarifaire, sans parler des changements d'ordre économique, ne viendra pas brutalement lui fermer le marché importateur.

Enfin, cet établissement même est subordonné à des formalités administratives telles qu'il n'est point besoin de recourir à des mesures douanières pour interdire l'importation du courant électrique ou pour le maintenir dans les limites voulues.

* * *

On comprend que, dans ces conditions, le tarif douanier français ne fasse pas mention de l'énergie électrique.

La question de l'institution d'un droit de douane sur l'électricité importée s'était cependant posée, en 1897, sur la frontière franco-suisse ; mais, conformément à un avis émis, à ce sujet, par le Comité Consultatif des Arts et Manufactures, le Gouvernement estima que la taxation ne pouvait relever que d'une loi. La question ne fut reprise qu'en 1935, dans un projet de loi où le Gouvernement envisageait une

taxe à caractère spécifique et à l'occasion duquel la Commission des Finances de la Chambre des Députés suggérait une taxe *ad valorem*, sans toutefois définir ce que serait la valeur imposable. Ce projet ne fut jamais voté. Dans ce dernier ordre d'idées, on peut rappeler qu'un arrêté du Ministre des Travaux publics en date du 21 juillet 1935 avait institué une Commission interministérielle pour préparer « l'exposé des motifs et un projet de loi ayant pour objet de déterminer les conditions de l'importation en France de l'énergie électrique produite à l'étranger et de sa distribution sur le territoire français ».

Nous n'avons aucune indication sur ce que furent les travaux de cette Commission, mais il semble que l'intention à laquelle était due sa création a eu son aboutissement dans les dispositions du décret-loi du 30 octobre 1935, complétant et modifiant celui du 16 juillet précédent, relatif au régime de l'électricité (articles 10, 11 et 12). Sous réserve des traités internationaux — et, à notre connaissance, aucun traité de l'espèce ne s'occupe de l'énergie électrique — ce décret du 30 octobre 1935 subordonne l'importation et l'exportation de l'énergie électrique « à une autorisation... donnée par décret... à des conditions ou sous des garanties relatives à l'usage qui sera fait de l'énergie ainsi qu'au prix de vente ».

Bien que n'ayant aucun caractère douanier — au point que le contreseing du Ministre des Finances n'est même pas prévu pour l'édition du décret d'autorisation — cette disposition s'apparente étroitement aux prohibitions relatives d'importation et d'exportation, puisqu'une autorisation est désormais nécessaire pour que l'importation ou l'exportation du courant puissent avoir lieu et, actuellement, les choses en sont là quant aux droits de douane proprement dits.

Mais, dans l'intervalle, la création, par la loi du 25 juin 1920, d'une taxe d'importation *ad valorem* compensatrice de la taxe sur le chiffre d'affaires, avait conduit l'Administration des Douanes à soumettre à cet impôt le courant électrique importé. Le bien-fondé de cette perception ayant été contesté — du fait, notamment, que les fournisseurs d'électricité n'étaient pas passibles, alors, de la taxe sur le chiffre d'affaires — la Cour de Cassation décida, par un arrêt du 25 juillet 1927, que la taxe d'importation frappait tous les objets ou marchandises et, notamment, l'énergie électrique « produit industriel constituant un objet ou marchandise au sens matériel du terme et susceptible d'être taxé fiscalement ».

Forte de cet arrêt, l'Administration soumit également, à partir de 1927, l'importation du courant électrique — ainsi d'ailleurs que son exonération — à la « taxe de statistique ». Mais, l'unité légale de perception de cette taxe (colis, tonne ou mètre cube) n'étant pas susceptible de s'appliquer à l'énergie électrique, l'Administration adopta, comme assiette, le poids du charbon nécessaire pour fabriquer le courant à raison de 0 kg. 800 par kilowatt, chiffre ramené à 0 kg. 250 en 1928, sur l'avis du Comité Consultatif des Arts et Manufactures. La taxe de statistique ayant été remplacée, en 1934, par « la taxe de statistique, de formalités douanières et de timbre », c'est cette dernière qui fut perçue, au taux de 0 fr. 25 par 1.000 kilowattheures ou fraction de 1.000 kilowattheures, en vertu du décret-loi du 12 juillet 1934, article 1^{er}. Ce taux constituait une dérogation à l'assiette générale de l'impôt en question qui était de « de 1 franc par 1.000 kilogrammes bruts ou fraction de 1.000 kilogrammes bruts, sans que la perception pût être inférieure, en ce qui concerne les marchandises donnant lieu au paiement effectif et définitif des droits d'entrée ou de sortie — mais tel n'était pas le cas du courant électrique — à 2 p. 100 des sommes dues à ce titre ».

La taxe de statistique, de formalités douanières et de timbre a été fusionnée avec le droit de douane, par la loi du 31 décembre 1936 portant réforme fiscale, c'est-à-dire, supprimée en ce qui concerne les marchandises exemptes de ce droit, ce qui est le cas de l'énergie électrique.

Dans son article 5, cette même loi soumet à la taxe de 2 p. 100¹, consacrant ainsi la pratique suivie jusqu'alors par l'Administration en vertu de l'arrêt susvisé du 25 juillet 1927, les importations d'énergie électrique faites à destination des exploitants de services publics qui en assureront la distribution, lorsqu'ils ne peuvent bénéficier de l'exonération prévue par l'article 5,3^o du décret de codification du 27 décembre 1934.

Quant aux importations faites soit pour ces exploitants mais à d'autres fins que la distribution, soit pour d'autres destinataires, pour des particuliers, par exemple, comme le cas existe sur la frontière du Nord ou encore sur la frontière lorraine, elles doivent, — ainsi qu'il résulte de l'instruction publiée au *J. O.* du 14 février 1937 — être assujetties au taux de 6 p. 100.

1. Notons toutefois qu'il ne s'agit plus, aujourd'hui, de la taxe à l'importation, expressément supprimée par l'article 1^{er}, mais de la taxe intérieure de circulation perçue à l'importation.

* * *

Ainsi, à l'heure actuelle, l'énergie électrique importée est exempte de droits de douane, mais soumise éventuellement à la taxe d'importation de 2 p. 100 ou de 6 p. 100 *ad valorem*. A défaut d'une définition propre à l'électricité, la valeur imposable est, suivant la règle générale, celle que le courant électrique a dans le lieu et au moment de l'importation. Elle est déterminée, pratiquement, soit d'après les quittances délivrées aux consommateurs, soit au vu des factures, soit même sur une base forfaitaire, l'une et l'autre de ces données étant contrôlées à l'aide des écritures ou de la comptabilité des sociétés importatrices et par vérification des compteurs d'arrivée.

Quant aux déclarations destinées à « déclencher la perception », elles sont déposées mensuellement, soit, même, annuellement.

Comme on le voit, le régime appliqué à l'importation du courant électrique est quelque peu empirique. Il aurait peut-être besoin, sinon pour la protection des prix à l'intérieur — et nous avons montré pourquoi — du moins pour la commodité des importateurs éventuels, d'être mis au point et uniformisé.

VU :

Le Président de thèse,

ACHILLE MESTRE.

VU :

Le Doyen,

EDGARD ALLIX.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY.

TABLE CHRONOLOGIQUE

DES TEXTES ADMINISTRATIFS ET LÉGISLATIFS RELATIFS AU PRIX DE VENTE DE L'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE

- 15 août 1893. — Circulaire des Ministres de l'Intérieur et des Travaux publics aux Préfets.
- 25 juin 1895. — Loi concernant l'établissement des conducteurs d'énergie autres que les conducteurs télégraphiques et téléphoniques.
- 15 juin 1906. — Loi sur les distributions d'énergie (modifiée par les lois des 19 juillet 1922, 27 février 1925, 13 juillet 1925, art. 298, et 16 avril 1930, art. 188, 189 et 190 (voir ces trois dernières lois à leur date)).
- 17 octobre 1907. — Décret fixant les redevances dues pour l'occupation du domaine public par les ouvrages de distribution d'énergie électrique (modifié par les décrets des 7 septembre 1912, 17 mai 1921, 12 juin 1927, 1^{er} septembre 1928).
- 17 mai 1908. — Décret. Approbation du cahier des charges type pour la concession d'une distribution publique d'énergie électrique par une Commune ou un Syndicat de Communes.
- 20 août 1908. — Décret. Approbation du cahier des charges types pour la concession d'une distribution publique d'énergie électrique par l'État.
- 15 septembre 1908. — Circulaire. Frais de contrôle et redevances pour occupation du domaine public dus par les entrepreneurs de distribution d'énergie électrique. Instructions générales.
- 16 mars 1909. — Circulaire. Redevances pour l'occupation du domaine public par les ouvrages de distribution d'énergie électrique. Application aux distributions antérieures au décret du 17 octobre 1907.
- 30 novembre 1909. — Décret. Approbation du cahier des charges type pour la Concession par l'État d'une distribution d'énergie électrique aux Services publics.
- 30 mars 1912. — Circulaire. Importation et exportation de courant.
- 12 juillet 1921. — Circulaire. Concessions d'État de distribution d'énergie électrique. Élaboration des modèles de police d'abonnement.

238 LE PRIX DE VENTE DE L'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE

- 1^{er} juin 1913. — Circulaire. Concessions communales de distribution d'énergie électrique. Rédaction des polices d'abonnement.
- 30 août 1917. — Décret. Approbation du cahier des charges type pour la construction et l'exploitation en régie d'une distribution d'énergie électrique par une commune ou un syndicat de communes.
- 8 octobre 1917. — Décret. Règlement organisant le fonctionnement des régies de distributions d'énergie électrique. (Voir décret du 17 février 1930. Art. 64 pour l'application).
- 31 mars 1918. — Circulaire. Fixation du prix du kilowatt heure en fonction du prix du charbon.
- 24 novembre 1919. — Circulaire. Révision éventuelle des cahiers des charges des concessions de distribution d'énergie électrique en raison de la situation économique créée par la guerre. Procédure à suivre.
- 24 novembre 1919. — Circulaire. Instructions techniques pour l'étude de la révision des cahiers des charges en raison de la situation économique (modifiée par la circulaire du 18 juillet 1920).
- 10 décembre 1919. — Circulaire. Révision éventuelle des cahiers des charges des concessions de distribution d'énergie électrique en raison de la situation économique. Entreprises de la région parisienne.
- 28 mars 1920. — Circulaire. Détermination des index économiques électriques en application des instructions des 24 novembre 1919 et 17 janvier 1920.
- 9 mai 1921. — Circulaire. Avenants portant relèvement des tarifs de vente de l'énergie électrique. Approbation définitive sous certaines réserves.
- 28 juin 1921. — Décret. Modification des cahiers des charges type des concessions de distribution d'énergie électrique approuvés par les décrets des 17 mai 1908, 20 août 1908 et 30 novembre 1909.
- 28 juin 1921. — Circulaire. Envoi des cahiers des charges type approuvés par le décret du 28 juin 1921.
- 25 mai 1923. — Décision-circulaire. Interprétation de l'article 12 du cahier des charges type pour les concessions communales de distribution d'énergie électrique. Attribution de la qualité de services publics aux établissements des Compagnies de Chemins de fer d'intérêt général.
- 4 mars 1924. — Décret. Approbation du cahier des charges type des concessions de distribution d'énergie électrique aux services publics.
- 4 mars 1924. — Circulaire. Envoi du décret du 4 mars 1924.
- 27 février 1925. — Loi. Modification de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie. Régime des permissions de voirie.
- 26 mai 1925. — Circulaire. Constitution de syndicats intercommunaux d'électrification. Présentation au Conseil général de l'avant-projet d'électrification.
- 13 juillet 1925. — Loi de finances (art. 298). Extension du bénéfice des servitudes d'établissement des lignes électriques aux réseaux subventionnés.

- 7 janvier 1926. — Avis du Conseil d'État. Conditions dans lesquelles un département peut être concessionnaire d'une distribution d'énergie électrique.
- 4 mai 1926. — Décision-circulaire. Insertion, dans les conventions de concessions, d'une clause prévoyant l'adoption d'un nouveau cahier des charges type.
- 13 août 1926. — Loi. Établissement par les communes et les départements de taxes sur l'éclairage et le chauffage par l'électricité.
- 27 septembre 1926. — Décret. Règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 27 février 1925 modifiant la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie.
- 5 novembre 1926. — Décret. Décentralisation et déconcentration administratives.
- 11 décembre 1926. — Décret. Règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 13 août 1926 autorisant les communes et les départements à établir des taxes sur l'éclairage et le chauffage par l'électricité.
- 28 décembre 1926. — Organisation des régies municipales à caractère industriel ou commercial.
- 17 janvier 1928. — Circulaire. Envoi de nouveaux cahiers des charges type pour les concessions de distribution d'énergie électrique.
- 17 janvier 1928. — Décret. Approbation de nouveaux cahiers des charges type pour les concessions de distribution d'énergie électrique.
- I. — Cahier des charges pour les concessions communales ou syndicales.
- II. — Cahier des charges pour les concessions par l'État d'une distribution publique d'énergie.
- III. — Cahier des charges pour les concessions par l'État d'une distribution d'énergie électrique aux services publics.
- 15 février 1928. — Circulaire. Application de l'article 11 des cahiers des charges des concessions de distribution d'énergie électrique. Révision des termes correctifs des tarifs de base.
- 4 avril 1929. — Circulaire. Application de la loi du 27 février 1925. Permissions de voirie. Modèles d'arrêtés préfectoraux et municipaux. Addition relative aux frais de contrôle et aux redevances.
- 17 février 1930. — Décret. Application des articles 1^{er} à 9 et 13 à 17 du décret du 28 décembre 1926 sur les régies municipales et la participation des communes à des entreprises privées.
- 16 avril 1930. — Loi de finances. Articles 188, 189 et 190. Extension au département, du pouvoir concédant en matière de distribution d'énergie électrique. Modification des articles 6, 7, 8 et 9 de la loi du 15 juin 1906.
- 30 juin 1930. — Loi de Finances. Article 23. Régime applicable aux régies municipales antérieures au décret du 28 décembre 1926.

- 24 avril 1932. — Circulaire. Développement de l'utilisation de l'énergie électrique par l'aménagement de la tarification. Majoration des tarifs et redevances versées aux communes.
- 26 décembre 1932. — Circulaire. Tarification de l'énergie électrique. Adoption de tarifs diversifiés et dégressifs.
- 9 janvier 1933. — Décret. Approbation du règlement intérieur type pour les services à caractère industriel ou commercial susceptibles d'être assurés en régie par les communes (voir décrets du 28 décembre 1926 et du 17 février 1930).
- 13 septembre 1934. — Décret modifiant l'article 11 des cahiers des charges types pour la concession des distributions d'énergie électrique.
- 15 septembre 1934. — Circulaire relative à l'application du décret du 13 septembre 1934.
- 16 juillet 1935. — Décret-loi tendant à l'abaissement des prix de l'électricité.
- 20 août 1935. — Décret déterminant les mesures d'application du décret du 15 juillet 1935 tendant à l'abaissement des prix de l'électricité.
- 20 août 1935. — Circulaire relative à l'application des décrets du 16 juillet et du 20 août 1935.
- 30 octobre 1935. — Décret-loi complétant et modifiant le décret du 16 juillet 1935 relatif au régime de l'électricité.
- 10 mars 1936. — Décret relatif à l'application du décret du 30 octobre 1935 qui a modifié et complété le décret du 16 juillet 1935 tendant à l'abaissement des prix de l'électricité.
- 30 mars 1936. — Loi relative aux majorations de tarifs d'électricité perçues par les Communes.
- 15 mai 1936. — Circulaire relative à l'abaissement des prix de l'électricité.
- 30 décembre 1936. — Article 108 de la loi de finances, relatif à la création d'un fonds d'amortissement.
-

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

OUVRAGES ET THÈSES

- ALIBERT. — *Le contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, 1926.
- ALLIX. — *Science des Finances*, 1931.
- APPLETON. — *Traité de Contentieux Administratif*, 1927.
- BARTHÉLEMY et DUEZ. — *Traité élémentaire de Droit Constitutionnel*, 1933.
- BENAC. — *Nature physique de l'électricité considérée au point de vue privé*. Thèse, Toulouse, 1913.
- BERTHÉLEMY (H.). — *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 12^e éd., 1930, 13^e éd., 1933.
- BLAEVOET. — *Recueil des lois, décrets, arrêtés, circulaires relatifs à la distribution de l'énergie électrique*, 1933.
- BLONDEAU. — *La Concession de Service Public*. Paris, 1933.
- BOILEAU. — *Production et vente de l'énergie électrique*, 1919.
- BOUGAULT. — *Commentaire de la loi de 1906 sur les Distributions d'énergie électrique*.
- CARPENTIER. — *Code des Distributions d'Electricité*, 1926.
- CHAPLAIN. — *L'Electricité. Le Contrôle qu'elle engendre*. Thèse Paris, 1905.
- COLSON. — *Cours d'Economie politique*, 1910.
- DECENCIÈRE-FERRANDIÈRE. — *De l'effet, à l'égard des tiers, de l'augmentation des tarifs dans les concessions de gaz et d'électricité*. Thèse Paris, 1926.
- DEREUX. — *Nature juridique des tarifs de chemins de fer*. Thèse Paris, 1906.
- DUGUIT. — *Traité de Droit constitutionnel*, t. I, 1911.
— *Manuel de Droit constitutionnel*, 3^e éd., 1918.
- HAURIOU. — *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 11^e éd., 1927.
— *Précis de Droit Constitutionnel*, 2^e éd., 1929.
— *Principes de Droit Public*, 2^e éd., 1916.
- JAMMES. — *La crise du prix de vente de l'énergie électrique*. Thèse Paris, 1924.
- JAUSSE. — *L'évolution de la Concession en matière de chemin de fer*. Thèse, 1924.
- JÈZE. — *Cours de Droit Public*. Licence, 1930-1931-1932.
— *Cours de Finances publiques*. Licence 1931-1932.
— *Les Contrats administratifs*. Licence 1927-1932-1934-1936.
— *Principes généraux du Droit administratif*, 3^e éd., 1930.
- LAROQUE. — *Les usagers des Services publics industriels*, 1933.

- MESTRE. — *Droit Administratif*. Cours de Licence, 1934-1935.
 — *Droit Constitutionnel*. Cours de Licence, 1932-1933.
 — *Matières administratives*. Cours de D. E. S., 1931-1932 et 1932-1933.
 — *Propriétaires et compagnies de distribution d'énergie électrique*, 1925.
 — *Les cahiers administratifs*.
 MESTRE et L'HUILLIER. — *L'abaissement des prix de l'énergie électrique*, 1936.
 MIMIN. — *Le socialisme municipal devant le Conseil d'Etat*, 1911.
 MONMERQUÉ. — *Contrôle des installations électriques*, 1904.
 MOSSE. — *Les Régies municipales et la Jurisprudence*, 1930.
 PERREAU. — *Cours d'Economie politique*, 5^e éd., 1930-1931.
 REMAURY et TROLLEY DE PREVAUX. — *Electricité. Notions de droit et de jurisprudence*, 1927.
 ROLLAND. — *Précis de Droit Administratif*, 1932.
 ROSSIGNOL DE FARGUES. — *Les nouveaux index économiques électriques*, 1934.
 ROUVIÈRE. — *Les Contrats administratifs*, 1930.
 DE LA RUELLÉ. — *Recueil des lois, décrets, arrêtés, circulaires relatifs aux distributions d'énergie électrique*, 1924.
 SIEGEL. — *Prix de revient et prix de vente de l'énergie électrique*, 1907.
 SIREY. — *Guide juridique des distributions d'énergie*, 1910.

REVUES, PÉRIODIQUES, RÉPERTOIRES DE JURISPRUDENCE ET DOCUMENTS OFFICIELS

- Bulletin des Usines électriques.*
 DALLOZ. — *Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine.*
 — *Recueil hebdomadaire de jurisprudence.*
Electricité.
La Gazette du Palais.
La Gazette des Tribunaux.
Journal Officiel. Lois et Décrets. Débats parlementaires.
 LEBON. — *Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat.*
La Loi.
La Revue de Droit Public.
La Revue Electrique.
Revue Générale de l'Electricité.
La Revue industrielle mensuelle et illustrée.
Rapports parlementaires. Chambre des Députés et Sénat.
 SIREY. — *Recueil général des lois et arrêtés.*
La Technique moderne.
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

FORME DE L'INTERVENTION ADMINISTRATIVE

CHAPITRE I. — La concession	11
Régime de la loi de 1906. Évolution de la Concession.	13
Évolution du caractère de travail public.	13
Évolution du caractère de service public.	16
Autorité concédante	19
CHAPITRE II. — La Permission de Voirie.	23
Avant la loi de 1925	23
Après la loi de 1925.	26
CHAPITRE III. — La Régie	31
Régies municipales.	31
Régies départementales et d'État.	40

DEUXIÈME PARTIE

A) DÉTERMINATION ÉCONOMIQUE DU PRIX DE REVIENT

Considérations générales	43
Exemple d'un calcul pratique du prix de revient	45
Notion de l'utilisation. Qualité de la fourniture.	47
Utilité des groupements	48
Autres éléments qualitatifs	50

B) DÉTERMINATION DU PRIX DE VENTE

TITRE I. — Principes généraux.

Taxe ou impôt.	54
Sujétions spéciales imposées au Distributeur.	56
Prix fixe ou prix variable	59
Monopole ou concurrence	60
Conclusion	65

TITRE II. — Part du prix de vente revenant au Distributeur.

CHAPITRE I. — Formules de tarification	67
Tarifs à forfait.	68
Tarifs au compteur.	69
Tarifs à taxe fixe.	70
CHAPITRE II. — Fixation des tarifs aux particuliers (Concession).	73
SECTION 1. — Tarifs généraux	74
Concession aux Services publics	74
Concession de Distribution publique	80
En haute tension.	80
En basse tension.	82
SECTION 2. — Terme correctif	97
Création de l'index.	98
Cahier des charges 1921-1924 et 1928	100
Réforme de 1934.	103
Décrets-lois de 1935	106
Utilité de l'index.	110
SECTION 3. — Taxes accessoires du tarif.	111
1 ^o Minimum de consommation.	111
Garantie de consommation prévue à l'article 14.	113
Garantie de consommation prévue à l'article 13.	114
Conditions d'exercice de la faculté laissée au concessionnaire.	119
2 ^o Énergie réactive.	121
3 ^o Puissance de dépassement.	124
SECTION 4. — Tarifs spéciaux	126
Fournitures en basse tension.	127
Fournitures en haute tension	136
CHAPITRE III. — Fixation des tarifs aux particuliers (Permission de voirie et Régie)	140
Cas des permissions de voirie.	140
Examen de l'arrêté type.	143
Cas des régies	150
CHAPITRE IV. — Fixation des tarifs pour les Services publics	153
Services bénéficiaires.	153
Concession de Distribution publique	153
Concession aux Services publics	156
Personnalité de l'exploitant du Service public	160
Étendue de la réduction.	161
Limitation aux tarifs généraux et maxima.	161
Base et taux de la réduction	163
Application des décrets-lois de 1935 dans les Concessions de Distribution publique	165
Appendice. Régies et permissions de voirie.	169

*TITRE III. — Part du prix de vente revenant
à la Collectivité publique.*

CHAPITRE I. — Part du prix revenant à la Collectivité pour occupation du domaine	172
Mode de fixation des redevances	172
CHAPITRE II. — Part du prix revenant à la Collectivité pour contribution aux charges d'électrification	177
Réduction des redevances.	180
Décret-loi de juillet 1935	182
Décret du 20 août et textes subséquents.	183
Appendice. Caisse de compensation et Fonds d'amortissement	185

TROISIÈME PARTIE

MODIFICATION DU PRIX DE VENTE

*TITRE I. — Modifications prévues lors de l'acte
administratif initial.*

CHAPITRE I. — Révision des tarifs (Concession)	187
Principe de la révision	187
Cas de révision.	188
Révision du tarif de base	188
Révision du terme correctif	190
Forme de révision	193
a) Révision entre concédants et concessionnaires	193
b) Révision contractuelle entre fournisseur et distributeur public.	195
CHAPITRE II. — Majoration de tarifs. Clause d'impôts (Concession).	197
Réglementation d'avant-guerre	197
Réglementation d'après-guerre.	199
Cahier des charges de 1921-1924	200
APPENDICE AU TITRE I. — Permission de voirie et Régie	201

*TITRE II. — Modifications imprévisibles dans l'acte
administratif initial.*

CHAPITRE I. — Situation du Concessionnaire	203
Doctrine	203
Jurisprudence.	205
CHAPITRE II. — Nature du tarif.	207
CHAPITRE III. — Modalités de l'intervention administrative	211
Action administrative autonome.	211
Action administrative en exécution de la loi	213
Action administrative par décret-loi	217

Nature du décret-loi	217
Application aux décrets-lois relatifs aux Distributions.	218
APPENDICE AU TITRE II. — Permission de voirie et Régie.	219
CONCLUSION.	221
ANNEXE. — Régime douanier du courant électrique importé	231
TABLE CHRONOLOGIQUE des textes administratifs et législatifs relatifs au prix de vente de l'énergie électrique.	237
INDEX BIBLIOGRAPHIQUE	241
TABLE DES MATIÈRES.	243

IMPRIMERIE
HÉRISSÉY
: ÉVREUX :